

NATALIA BARTKOWIAK-BAKUN

# OCENA ODDZIAŁYWANIA WYBRANYCH DZIAŁAŃ PROW 2014-2020 NA ZRÓWNOWAŻONY ROZWÓJ OBSZARÓW WIEJSKICH POLSKI

Analiza regionalna – II etap badań



CEDEWU



„Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich: Europa inwestująca w obszary wiejskie”.  
Operacja współfinansowana jest ze środków Unii Europejskiej w ramach Schematu II Pomocy Technicznej

„Krajowa Sieć Obszarów Wiejskich” Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020.

Instytucja Zarządzająca Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020 – Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi.  
Podmiot odpowiedzialny za treść publikacji Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu.

**OCENA ODDZIAŁYWANIA  
WYBRANYCH DZIAŁAŃ PROW 2014-2020**

**NA ZRÓWNOWAŻONY ROZWÓJ OBSZARÓW WIEJSKICH POLSKI**

Analiza regionalna – II etap badań



NATALIA BARTKOWIAK-BAKUN

---

**OCENA ODDZIAŁYWANIA  
WYBRANYCH DZIAŁAŃ PROW 2014-2020  
NA ZRÓWNOWAŻONY ROZWÓJ OBSZARÓW WIEJSKICH POLSKI**

Analiza regionalna – II etap badań

## Recenzenci

Dr hab. Aleksander Grzelak, prof. Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu

Dr hab. Marek Wigier, prof. Instytutu Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej  
Państwowego Instytutu Badawczego

© 2021 Copyright do wydania polskiego Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu

Wszelkie prawa zastrzeżone.

Zabronione jest kopiowanie, przetwarzanie i rozpowszechnianie w jakimkolwiek celu oraz postaci bez pisemnej zgody posiadacza praw autorskich.

Wydawnictwo CeDeWu oraz Autorka dołożyli wszelkich starań, aby treści zawarte w niniejszej publikacji były kompletne i rzetelne. Nie biorą jednak odpowiedzialności za ich wykorzystanie ani za związane z tym ewentualne naruszenie praw autorskich oraz za skutki działań wynikłe z wykorzystania informacji zawartych w książce.

Zdjęcie (grafika) udostępnione dzięki: Jairph – unsplash.com

Projekt okładki: Agnieszka Natalia Bury

Redakcja i DTP: CeDeWu Sp. z o.o.



Odwiedź portal KSOW – [www.ksow.pl](http://www.ksow.pl)

Zostań partnerem Krajowej Sieci Obszarów Wiejskich

Publikacja bezpłatna przygotowana w ramach operacji realizowanej w ramach Planu Działania Krajowej Sieci Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020.

Wydanie I, Warszawa 2021

ISBN 978-83-8102-524-9

EAN 9788381025249

**Wydawca: CeDeWu Sp. z o.o.**

00-680 Warszawa, ul. Żurawia 47/49

e-mail: [redakcja@cedewu.pl](mailto:redakcja@cedewu.pl)

Redakcja wydawnictwa: (48 22) 374 90 20; (48 22) 374 90 22

[www.cedewu.pl](http://www.cedewu.pl)

# Spis treści

Wstęp .....	7
-------------	---

## Rozdział 1

<b>Koncepcja badań .....</b>	<b>9</b>
1.1. Cel i zakres badań .....	9
1.2. Metody badań .....	12
1.3. Narzędzia badawcze.....	15

## Rozdział 2

<b>Zrównoważony rozwój obszarów wiejskich .....</b>	<b>21</b>
2.1. Zrównoważony rozwój obszarów wiejskich w wybranych dokumentach strategicznych.....	21
2.2. Samorządy lokalne w procesie zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich .....	26

## Rozdział 3

<b>Zróżnicowanie przestrzenne i pomiar zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich .....</b>	<b>29</b>
3.1. Pomiar i zmiany ładu gospodarczego.....	29
3.2. Pomiar i zmiany ładu społecznego .....	47
3.3. Pomiar i zmiany ładu środowiskowego.....	80
3.4. Próba oceny zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich i relacji między ładami .....	104

## Rozdział 4

<b>Aktywność władz lokalnych w pozyskiwaniu środków PROW 2014-2020 oraz ocena ich wpływu na zrównoważony rozwój obszarów wiejskich .....</b>	<b>107</b>
4.1. Ład gospodarczy .....	107
4.2. Ład społeczny .....	114
4.3. Ład środowiskowy .....	118

## **Rozdział 5**

<b>Ścieżki rozwoju wybranych gmin w kontekście zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich – studia przypadków.....</b>	<b>125</b>
5.1. Łęka Opatowska jako przykład gminy o wysokim poziomie zrównoważenia gospodarczego.....	126
5.2. Buczyna jako przykład gminy o wysokim poziomie zrównoważenia społecznego .....	128
5.3. Łukta jako przykład gminy o wysokim poziomie zrównoważenia środowiskowego.....	131
5.4. Rutka-Tartak jako przykład gminy wyróżniającej się wysoką aktywnością władz lokalnych w pozyskiwaniu środków zewnętrznych z PROW 2014-2020 .....	134
<b>Wnioski i rekomendacje .....</b>	<b>137</b>
<b>Bibliografia .....</b>	<b>145</b>
<b>Spis tabel.....</b>	<b>149</b>
<b>Spis rysunków.....</b>	<b>151</b>

# Wstęp

Książka jest odpowiedzią na potrzebę pogłębionej analizy zjawisk i procesów społeczno-gospodarczych oddziałujących na rozwój obszarów wiejskich, przede wszystkim określenia wpływu instrumentów PROW 2014-2020 na zrównoważony rozwój obszarów wiejskich.

Badania stanowią próbę dążenia do lepszego zrozumienia uwarunkowań rozwoju obszarów wiejskich, których różnorodność i umiejętność ich rozpoznania jest istotna dla wdrażania idei zrównoważonego rozwoju. Uwarunkowania zmieniają się w czasie, dlatego też stosowane instrumenty oddziaływania powinny być dostosowane do potrzeb, co wymaga rozpoznania istniejących już skutków oraz ich ewentualnej korekty. Możliwe jest to dzięki badaniom w dłuższym przekroju czasowym, a także prowadzeniu badań porównawczych.

Realizacja zadania pozwoliła na pomiar stanu i zmian poziomu zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich Polski dla trzech łańcuchów: gospodarczego, społecznego i środowiskowego. Było to punktem wyjścia do weryfikacji kierunku wydatkowania środków służących wzmocnieniu lokalnych potencjałów poprzez instrumenty PROW 2014-2020. Przeprowadzone studia przypadków dla czterech celowo dobranych gmin służyły do rozpoznania ścieżek rozwoju, a także weryfikacji wyników badań.

Opracowanie może być pomocne w realizacji ścieżki rozwoju zrównoważonego, szczególnie w wymiarze oceny stanu wyjściowego i wyznaczania stanu pożądanego z uwzględnieniem obiektywnych i realnych możliwości.





# Rozdział 1

## Koncepcja badań

### 1.1.

#### Cel i zakres badań

Głównym celem badań jest określenie stanu i zmian w zakresie zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich na poziomie lokalnym, ze szczególnym uwzględnieniem działań z zakresu poprawy jakości życia PROW 2014-2020 oraz roli tych środków we wspieraniu zmian.

Realizacja założeń projektu wymaga wykonania poniższych zadań:

- studium literatury przedmiotu z zakresu założeń: koncepcji i pomiaru zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich; terytorialnego podejścia do rozwoju wraz z omówieniem roli jednostek samorządowych w badanym procesie,
- konstrukcja zestawu cech diagnostycznych opisujących poszczególne komponenty (ład) zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich,
- pomiar zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich dla 2019 roku<sup>1</sup> oraz przedstawienie zróżnicowania regionalnego i lokalnego badanego zjawiska, a pomiar przeprowadzony zostanie dla trzech ładów, tj. gospodarczego, społecznego i środowiskowego<sup>2</sup>,
- określenie relacji pomiędzy ładami w celu zobrazowania kierunku i siły powiązań występujących między nimi,
- przedstawienie zmian w zakresie zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich Polski,

<sup>1</sup> Wraz z odniesieniem do zmian w relacji do lat 2007 i 2012.

<sup>2</sup> Ze względu na brak przesłanek merytorycznych zarzucona zostanie próba sumarycznego pomiaru zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich Polski.

- ocena wpływu realizacji działań PROW 2014-2020 na poszczególne komponenty rozwoju zrównoważonego,
- określenie relacji zależności między poziomem pozyskanych środków PROW 2014-2020, a poziomem rozwoju zrównoważonego (tutaj poszczególne składowe),
- przeprowadzenie studiów przypadków (case study),
- sformułowanie wniosków i rekomendacji dla realizacji polityki rozwoju obszarów wiejskich po 2021+.

Badanie przeprowadzone zostało zgodnie z załączonym schematem postępowania badawczego (rysunek 1.2.1).

Zakres badań dotyczy obszarów wiejskich Polski. Podmiotem badań są gminy wiejskie i miejsko-wiejskie (NUTS 5). Badaniami objęto 2170<sup>3</sup> gmin wiejskich i miejsko-wiejskich lub obszarów wiejskich w ich granicach, przy czym tam, gdzie przesłanki merytoryczne i dostępność danych statystycznych nie pozwala na ocenę na poziomie obszarów wiejskich, badania uwzględniają również dane dla miast (dotyczy to m.in. finansów lokalnych<sup>4</sup>). Definicja obszaru wiejskiego nastręcza badaczom wiele trudności, w przypadku badań demograficznych Śleszyński (2016, s. 2) podkreśla, że prosta delimitacja statystyczna (gminy wiejskie i obszary wiejskie w gminach miejsko-wiejskich), obarczona jest efektami przebiegu dwóch zjawisk: urbanizacji obszarów wiejskich w terenach podmiejskich (suburbanizacji) oraz wielowymiarowymi zróżnicowaniami.

Zakres czasowy pomiaru zrównoważonego rozwoju obejmuje rok 2019, zaś zmiany przedstawione są w relacji do lat 2007 i 2012<sup>5</sup>. Określone w ten sposób ramy wynikają z przesłanek merytorycznych i dostępności danych źródłowych. Tam gdzie wymagają tego przesłanki merytoryczne zostanie wzięta pod uwagę średnia za ostatnie 3 lata. Pomiar środków pozyskanych z PROW 2014-2020 zrealizowano od początku okresu programowania do 30.06.2020 r. W tym przypadku źródłem są niepublikowane dane Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa.

W badaniu uwzględniono środki pozyskane przez gminy i ich jednostki organizacyjne w ramach PROW 2014-2020 na realizację działań: Podstawowe

<sup>3</sup> W wyniku zmian administracyjnych wyłączono z badania gminę wiejską Zielona Góra oraz Ostrowiec.

<sup>4</sup> Autor uważa, że potencjalny rozdział nie ma przesłanek merytorycznych, jak i praktycznych.

<sup>5</sup> Pomiar ten był przedmiotem badań w Etapie I, por. szerzej: Bartkowiak-Bakun i Standar (2015).

usługi i odnowa wsi na obszarach wiejskich (M07) oraz Inicjatywy Leader (tutaj działanie 19.2).

Działanie M07 ma za zadanie wsparcie rozwoju infrastruktury wiejskiej oraz odnowę wsi. Oddziałuje przy tym na poprawę warunków życia i prowadzenie działalności gospodarczej. W zakres działania wchodzi trzy poddziałania. Pierwsze związane jest z inwestycjami w infrastrukturę w ramach dwóch typów operacji: gospodarki wodno-ściekowej i budowy lub modernizacji dróg lokalnych. Oba typy operacji są odpowiedzią na zauważane bariery rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich oraz są wyrazem troski o klimat i stan środowiska naturalnego. Maksymalna wysokość pomocy ze środków EFRROW nie może przekroczyć 3 mln zł w okresie realizacji programu na beneficjenta w przypadku budowy lub modernizacji dróg i 2 mln zł w zakresie gospodarki wodno-ściekowej. Maksymalny poziom pomocy z EFRROW wynosi do 63,63% kosztów kwalifikowanych projektu. Ważnym z punktu widzenia realizacji założonych celów programu jest ustalenie kryteriów preferencji dla jednostek uboższych, cechujących się wysokim poziomem bezrobocia, a także uwzględnienie kompleksowości proponowanych rozwiązań. Sam program zakłada odwołanie się do szczególnych okoliczności określonych jako specyfika regionu (PROW 2014-2020).

Wyrazem zauważanych deficytów w obszarze dostępu do infrastruktury społecznej, w tym infrastruktury kulturalnej i usług lokalnych, jest poddziałanie 7.4, które przewiduje trzy typy operacji: inwestycje w obiekty kulturalne, kształtowanie przestrzeni publicznej, a także inwestycje w targowiska. Pierwszy typ operacji ma za cel wzmocnienie obiektów kulturalnych i świadczonych usług dla rozwoju kapitału społecznego poprzez organizowanie i animowanie uczestnictwa mieszkańców w życiu społeczności lokalnej. Drugi stanowi odpowiedź na stan zagospodarowania przestrzennego wsi i ma na celu przywrócenie ładu przestrzennego poprzez kreowanie przestrzeni oraz spójnej koncepcji, dla przywrócenia atrakcyjności miejscowości wiejskich. Ostatni typ operacji w postaci inwestycji w targowiska ma przyczynić się do zintegrowania łańcucha dostaw i skrócenia cyklu dostaw, a w praktyce oznacza stworzenie miejsc sprzedaży produktów wytworzonych w gospodarstwie. Wartość maksymalna pomocy z EFRROW na 2 pierwsze typy operacji ustalona została na 500 tys. zł i 1mln zł w przypadku targowisk (PROW 2014-2020).

Ostatnie z poddziałań odnosi się do inwestycji służących odnowie lub poprawie stanu obiektów zabytkowych dla zachowania dziedzictwa kulturowego wsi, realizowane operacje przewidują zakup takich obiektów z przeznaczeniem

na cele publiczne. Maksymalna kwota wsparcia to 500 tys. zł. Ważnym z punktu widzenia uruchomienia potencjału turystycznego jest wprowadzenie kryteriów wyboru z preferencją dla lokalizacji na obszarach posiadających taki potencjał (PROW 2014-2020).

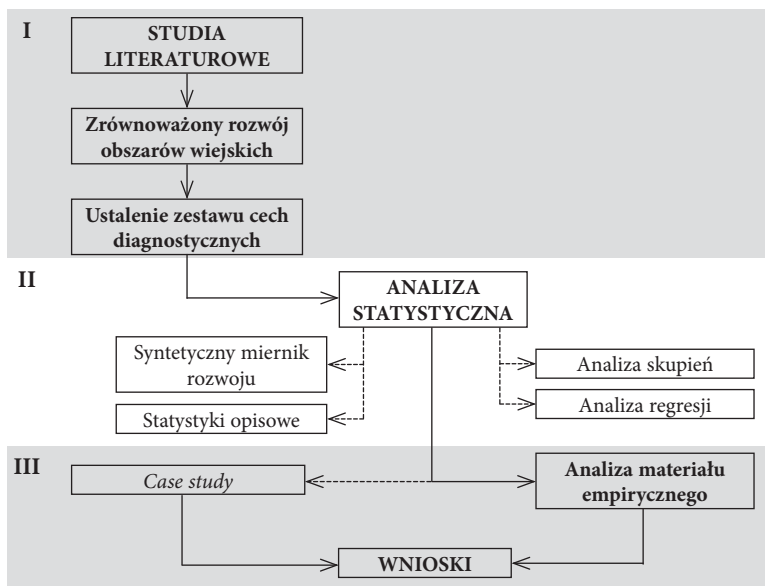
W pomiarze środków uwzględniono także poddziałanie 19.2 w ramach Inicjatywy Leader. Wsparcie na wdrażanie operacji w ramach strategii rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność. Realizowane operacje, dotyczą m.in. wzmocnienia kapitału społecznego, rozwoju przedsiębiorczości, wzmocnienia współpracy czy wsparcie lokalnych rynków. W badaniu uwzględniono projekty, których beneficjentami były gminy.

## 1.2. Metody badań

Postępowanie badawcze składa się z 3 kroków: studia literaturowe, analiza statystyczna, sformułowanie wniosków i rekomendacji. W pierwszym kroku w ramach studiów literaturowych zweryfikowano zasadność użycia proponowanych cech, a także podjęto próbę osadzenia w literaturze przedmiotu w kontekście znaczenia samorządu lokalnego jako podmiotu wdrażającego ideę zrównoważonego rozwoju na poziomie lokalnym. Ustalony zestaw cech diagnostycznych dla zachowania ciągłości analizy i umożliwienia badań przekrojowych pozostanie niezmienny. Lista cech uwzględnionych w badaniu zawarta jest w tabeli 1.2.1. Główne zadanie polegało na weryfikacji dostępności, poprawności i kompletności przywołanych zmiennych. Zadanie to jest niezwykle czasochłonne i pracochłonne.

W kolejnym kroku wykonano pomiar łądów: społecznego, gospodarczego i środowiskowego z wykorzystaniem miary syntetycznej. Równoległe zrealizowano pomiar środków pozyskanych przez poszczególne samorządy lokalne wraz z przypisaniem środków do poszczególnych łądów. Analiza statystyczna dodatkowo obejmie określenie relacji pomiędzy składowymi rozwojem zrównoważonego. Dla zobrazowania kierunków wydatkowania środków i ich oddziaływania na rozwój zrównoważony zbadano relację zależności pomiędzy poziomem rozwoju łądu a poziomem pozyskanych środków.

Rysunek 1.2.1. Schemat postępowania badawczego



Źródło: opracowanie własne.

Przeprowadzone badania stanowią kontynuację wcześniej realizowanych badań, co pozwoliło na odniesienie zmiennych do poprzednich momentów czasowych, tj. lat 2007 i 2012. Zmiany odnoszone były do poziomu regionalnego i lokalnego.

Ostatni, trzeci etap, to analiza materiału badań w celu przygotowania kryteriów doboru gmin do studiów przypadku. Przyjęcie metody case study pozwoliło na zobrazowanie indywidualnych ścieżek rozwoju wybranych gmin. Dobór gmin miał charakter warstwowy z uwzględnieniem uwarunkowań rozwoju, lokalizacji, a także poziomu pozyskanych środków. Zgromadzono dodatkowy materiał badań podczas wywiadów telefonicznych z przedstawicielami władz lokalnych lub urzędnikami gmin odpowiedzialnymi za rozwój lokalny<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> Założenia eksperckie wraz z wynikami badań dyskutowane były na seminariach naukowych. Spotkały się z pozytywnym przyjęciem w środowisku. Przedstawione wskazówki i wątpliwości uwzględnione zostały podczas pracy nad książką. Przyjęta forma seminaryjna pozwoliła na szerszą dyskusję naukową proponowanych założeń, a także na wymianę myśli i poglądów w obszarze zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich Polski (głos w dyskusji).

**Tabela 1.2.1. Przyjęty do badań sposób pomiaru zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich**

UWARUNKOWANIA	WSKAŹNIK
<b>ŁAD GOSPODARCZY</b>	
	Podmioty gospodarcze na 1000 ludności
	Bezrobotni na 100 osób w wieku produkcyjnym*
	Wydatki na transport na 1 mieszkańca
	Udział podatków PIT i CIT w dochodach ogółem
	Dochody własne na 1 mieszkańca (zł)
	Wydatki inwestycyjne w ogóle wydatków
	Środki pozyskane z UE na 1 mieszkańca (zł)
<b>ŁAD SPOŁECZNY</b>	
Warunki życia	Wydatki na pomoc społeczną na 1 mieszkańca (zł)*
	Wydatki na kulturę fizyczną i sport na 1 mieszkańca (zł)
	Wydatki na kulturę i sztukę na 1 mieszkańca (zł)
	Powierzchnia mieszkalna na 1 mieszkańca (m2)
Aktywność mieszkańców	Frekwencja wyborcza w wyborach samorządowych w 2018 r. (%)
	Udział radnych ze średnim i wyższym wykształceniem w ogóle radnych (%)
	Fundacje, stowarzyszenia i organizacje społeczne na 1000 mieszkańców
	Liczba imprez kulturalnych na 1000 mieszkańców
Sytuacja demograficzna	Relacja dzieci-starzy
	Przyrost naturalny (na 1000 mieszkańców)
	Wskaźnik feminizacji (20-35 lat)
	Saldo migracji (na 1000 mieszkańców)
<b>ŁAD ŚRODOWISKOWY</b>	
Walory środowiskowe	Udział lasów w powierzchni ogółem (%)
	Udział TUZ w UR (%)
	Udział obszarów prawnie chronionych w ogóle powierzchni (%)
	Turyści korzystający z noclegów na 1000 mieszkańców
	Powierzchnia dzikich wysypisk na 100 km2 powierzchni ogółem
	Zużycie wody w gospodarstwach domowych ogółem na 1 mieszkańca (m3)
Infrastruktura ochrony środowiska	Odpady ogółem na 1 mieszkańca (kg)
	Korzystający z sieci wodociągowej w ogóle mieszkańców (%)
	Korzystający z oczyszczalni ścieków w ogóle mieszkańców (%)
	Udział wydatków inwestycyjnych działu 901 w wydatkach inwestycyjnych ogółem (%)
	Wydatki inwestycyjne działu 901 na 1 mieszkańca (zł)

\* Destymulanta. Pozostałe zmienne przyjęto jako stymulanty.

Źródło: opracowanie własne.

### 1.3. Narzędzia badawcze

W opracowaniu posłużono się zróżnicowanymi metodami badawczymi, adekwatnie do potrzeb powstałych na każdym etapie realizacji projektu. Kolejno były to: statystyki opisowe, miara syntetyczna, analiza wariancji wraz z testami post-hoc, statystyka chi2 oraz tabela wielodzielna, metoda Jenksa, metoda kartograficzna oraz studia przypadków.

Przygotowanie danych oraz ocenę ich przydatności wykonano z wykorzystaniem miar: położenia, zróżnicowania rozkładu, dynamiki, struktury, natężenia oraz siły związku (współczynnik korelacji), zgodnie z poniższymi formułami (Wysoki, Lira 2005, Stanisiz 2007).

Miary położenia:

- Średnia arytmetyczna

$$\bar{x} = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n x_i$$

gdzie:  $x_i$  – wartość cechy w  $i$ -tej jednostce,

$n$  – liczebność próby.

- Średnia harmoniczna

$$\bar{x}_H = \frac{\sum_{i=1}^k w_i}{\sum_{i=1}^k y_i} = \frac{W}{\sum_{i=1}^k \frac{w_i}{x_i}} \quad w_i = y_i x_i \quad W = \sum_{i=1}^k w_i$$

gdzie:  $x_i$  – wartość cechy w postaci wskaźnika natężenia,

$w_i$  – wartość pierwszej cechy,

$y_i$  – wartość drugiej cechy.

- Kwartył dolny

$$Q_1 = y_s + \frac{d_s}{f_s} \left( \frac{n}{4} - \sum_{i=1}^{s-1} f_i \right)$$

gdzie:  $s$  – numer przedziału klasowego, w którym mieści się liczebność skumulowana równa  $\frac{1}{4}$ ,



$y_s$  – dolna granica  $s$ -tego przedziału klasowego,

$d_s$  – długość  $s$ -tego przedziału klasowego,

$f_i$  – liczebność  $i$ -tego przedziału klasowego,

$f_s$  – liczebność  $s$ -tego przedziału klasowego.

- Mediana

$$Q_2 = y_s + \frac{d_s}{f_s} \left( \frac{n}{2} - \sum_{i=1}^{s-1} f_i \right)$$

gdzie:  $s$  – numer przedziału klasowego, w którym mieści się liczebność skumulowana równa  $n/2$ .

- Kwartyl trzeci

$$Q_3 = y_s + \frac{d_s}{f_s} \left( \frac{3n}{4} - \sum_{i=1}^{s-1} f_i \right)$$

gdzie:  $s$  – numer przedziału klasowego, w którym mieści się liczebność skumulowana równa  $3n/4$ .

Miary zróżnicowania rozkładu:

- Odchylenie standardowe

$$s^2 = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n (x_i - \bar{x})^2 \quad s = \sqrt{s^2}$$

gdzie:  $x$  – średnia arytmetyczna,

$x_i$  – wartość cechy w  $i$ -tej jednostce,

$n$  – liczebność próby,

$s$  – odchylenie standardowe.

- Współczynnik zmienności

$$v = \frac{s}{x} 100\%$$

gdzie:  $x$  – średnia arytmetyczna,

$s$  – odchylenie standardowe.

W badaniu przyjęto, że poziom zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich oznaczony zostanie dla trzech ładów, tj. gospodarczego, środowiskowego i spo-

łecznego. Do oceny poziomu łańdów posłużono się metodą syntetycznego miernika rozwoju. Konstrukcja miary syntetycznej przeprowadzona została zgodnie z metodologią zaproponowaną przez Wysockiego i Lirę (2005). Postępowanie składa się z trzech etapów.

W pierwszym etapie dokonano wyboru cech prostych z uwzględnieniem kryteriów formalnego, merytorycznego i statystycznego, będących wyznacznikami badanych zjawisk, oraz ustalono ich wartości. Spełniając kryterium formalne sprawdzono kompletność, mierzalność i dostępność danych. Podstawę oceny uwarunkowań statystycznych stanowił współczynnik zmienności oraz współczynnik korelacji Pearsona. Pierwszy pozwolił na eliminację ze zbioru zmiennych o niskiej wartości informacyjnej, drugi natomiast oceniał siłę związku między zmiennymi. Dodatkowo ocenie poddano elementy diagonalne macierzy odwrotnej do macierzy korelacji R. Elementy diagonalne macierzy R-1 przekraczające wartość 10, wskazywały na złe uwarunkowanie macierzy R. Cecha, dla której wartość diagonalna była wyższa została usunięta ze zbioru.

Podstawę dla konstrukcji cechy syntetycznej stanowiła macierz danych:

$$X = \begin{bmatrix} x_{11} & x_{12} & \cdots & x_{1m} \\ x_{21} & x_{22} & \cdots & x_{2m} \\ \cdots & \cdots & \cdots & \cdots \\ x_{n1} & x_{n2} & \cdots & x_{nm} \end{bmatrix}, \text{ gdzie } x_{ij} \text{ (} i = 1, 2, \dots, n; \quad j = 1, 2, \dots, m \text{)}$$

W kolejnym etapie dokonano normalizacji wartości cech prostych. Celem normalizacji jest ujednoczenie ich charakteru oraz sprowadzenie ich wartości do porównywalności, poprzez pozabawienie mian, oraz ujednoczenie rzędów wielkości. Do normalizacji danych zastosowano tzw. unitaryzację, umożliwiającą przekształcenie wszystkich cech do postaci stymulant z jednoczesnym sprowadzeniem ich wartości do porównywalności, co odbywa się według poniższych formuł.

Stymulanty:

$$z_{ij} = \frac{x_{ij} - \min_i \{x_{ij}\}}{\max_i \{x_{ij}\} - \min_i \{x_{ij}\}}$$

Destymulanty:

$$z_{ij} = \frac{\max_i \{x_{ij}\} - x_{ij}}{\max_i \{x_{ij}\} - \min_i \{x_{ij}\}}$$

Nominanty:

$$z_{ij} = \frac{\min_i \{x_{ij}\} - x_{ij}}{\max_i \{x_{ij}\} - \min_i \{x_{ij}\}}, \quad x_{ij} \leq \text{nom} \{x_{ij}\}$$

$$z_{ij} = \frac{\max_i \{x_{ij}\} - x_{ij}}{\max_i \{x_{ij}\} - \text{nom} \{x_{ij}\}}, \quad x_{ij} > \text{nom} \{x_{ij}\}$$

Wartości cechy syntetycznej wyznaczono metodą bezwzorcową (nazywaną również w literaturze metodą sum (Młodak, 2006)), sprowadzającą się do uśrednienia znormalizowanych wartości cech prostych:

$$\bar{q}_i^{(1)} = \frac{\sum_{j=1}^m z_{ij}}{m}, \quad (i = 1, 2, \dots, n)$$

Cecha przyjmuje wartości z przedziału (0,1) – im wartości bliższe jedności, tym wyższy poziom badanego zjawiska.

Następnie, na podstawie wartości syntetycznego miernika  $\tilde{q}_i$ , jego średniej arytmetycznej  $\bar{q}$  oraz odchylenia standardowego  $s_q$  podzielono jednostki badanej zbiorowości na cztery klasy o różnym poziomie badanego zjawiska:

- klasa I – poziom wysoki:  $\tilde{q}_i \geq \bar{q} + s_q$
- klasa II – poziom średni wyższy:  $\bar{q} + s_q > \tilde{q}_i \geq \bar{q}$ ,
- klasa III – poziom średni niższy:  $\bar{q} > \tilde{q}_i \geq \bar{q} - s_q$ ,
- klasa IV – poziom niski:  $\tilde{q}_i < \bar{q} - s_q$ .

W celu zobrazowania rozkładu przestrzennego miary (wskaźnika syntetycznego lub pojedynczej miary), posłużono się metodą kartograficzną. Dodatkowo pomocniczo włączono metodę Jenksa do grupowania podmiotów w klasy o podobnym poziomie rozwoju (Klasyfikacja Natural Breaks Jenksa) (Jenks, 1967; Bartkowiak-Bakun, 2017). Służyła ona do weryfikacji i porównań otrzymanych rozkładów.

W celu weryfikacji hipotez o istotnie statystycznie równych średnich, z uwagi na wybrane kryterium podziału badanej zbiorowości gmin, zastosowano analizę wariancji ANOVA poszerzoną o test post-hoc Tukeya, zgodnie z poniższą formułą:

$$\sum_{i=1}^k \sum_{j=1}^{n_i} (x_{ij} - \bar{x})^2 = \sum_{i=1}^k \sum_{j=1}^{n_i} (x_{ij} - \bar{x}_i)^2 + \sum_{i=1}^k \sum_{j=1}^{n_i} (x_i - \bar{x})^2$$

$$MS \text{ pom.grupami} (MS \text{ Effect}) = SS \text{ pom.grupami} / df \text{ grup} = SS \text{ pom.grupami} / (k-1)$$

$$MS \text{ reszt.} (MS \text{ Error}) = SS \text{ Reszty} / df \text{ reszt} = SS \text{ reszt.} / (n-k)$$

$$F = \frac{MS_{\text{pom.grupami}}}{MS_{\text{reszta}}}$$

Analiza wariancji pozwoliła na weryfikację istotności różnic między grupami w badanych przekrojach, zaś test post-hoc umożliwił wskazanie grup wpływających na te różnice.

## Źródła danych

W badaniu wykorzystano dwa główne źródła danych. Pierwsza grupa danych dotyczyła pomiaru rozwoju zrównoważonego, dane pochodzą ze statystyki publicznej, tj. Banku Danych Lokalnych Głównego Urzędu Statystycznego (BDL GUS). Dane dotyczące pomiaru środków w ramach PROW 2014-2020 pozyskane przez samorządy gmin i ich jednostki uzyskano z Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, a także Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

Kluczowe dane z punktu widzenia powodzenia przeprowadzenia studiów przypadków (case study) pozyskano w trakcie rozmów telefonicznych z przedstawicielami władz lokalnych lub urzędnikami odpowiedzialnymi za realizację zadań rozwoju, w szczególności rozwoju obszarów wiejskich i wdrażania działań PROW 2014-2020 w wymiarze realizacji projektów w gminie.



## Rozdział 2

# Zrównoważony rozwój obszarów wiejskich

### 2.1.

## Zrównoważony rozwój obszarów wiejskich w wybranych dokumentach strategicznych

Obszary wiejskie w Polsce funkcjonują w ramach wspólnej polityki rolnej (WPR) prowadzonej przez Unię Europejską. Zgodnie z założeniami na lata 2014-2020, WPR zakłada wykształcenie wielofunkcyjnego wsparcia, zróżnicowane narzędzia oddziaływania, a także podejście terytorialne do rozwoju obszarów wiejskich, które wyrażone jest ukierunkowanym i zintegrowanym wsparciem (Kudelko i in., 2020, s. 43).

W wymiarze polityki rozwoju obszarów wiejskich realizowane są następujące cele:

- wspieranie transferu wiedzy w rolnictwie i leśnictwie oraz na obszarach wiejskich,
- poprawa konkurencyjności wszystkich rodzajów gospodarki rolnej i zwiększenie rentowności gospodarstw rolnych,
- promowanie organizacji łańcucha żywnościowego i zarządzanie ryzykiem w rolnictwie,
- odtwarzanie, chronienie i wzmacnianie ekosystemów zależnych od rolnictwa i leśnictwa,
- wspieranie efektywnego gospodarowania zasobami i przechodzenia na gospodarkę niskoemisyjną i odporną na zmianę klimatu w sektorach rolnym, spożywczym i leśnym,

- wspieranie integracji społecznej, zmniejszanie ubóstwa i rozwoju gospodarczego na obszarach wiejskich<sup>7</sup>.

Udział środków przeznaczonych na rozwój obszarów wiejskich w ramach WPR stanowi 25% budżetu. Instrumentem programowym na poziomie kraju jest Program Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014-2020 (PROW), którego celem jest rozwinięcie przyjętych założeń na poziomie europejskim. Celem Programu jest poprawa konkurencyjności rolnictwa, zrównoważone zarządzanie zasobami naturalnymi i działania w dziedzinie klimatu oraz zrównoważony rozwój terytorialny obszarów wiejskich<sup>8</sup>. Zawiera zatem nawiązanie do terytorialnej perspektywy i zrównoważonego rozwoju.

PROW 2014-2020 realizowany jest zgodnie z przyjętą strukturą kategorii interwencji i układem wewnętrznym (priorytety, działania) Przewidziana kwota wsparcia to 13,5 mld euro (w tym środki EFROW – 8,6 mld euro i 4,9 mld euro krajowe środki publiczne). Przyjęte w programie priorytety to:

- wspieranie konkurencyjności i wydajności sektora rolno-spożywczego,
- zapewnienie zrównoważonego zarządzania zasobami naturalnym oraz działań w dziedzinie klimatu,
- wspieranie rozwoju gospodarki wiejskiej w całym kraju przez rozbudowywanie lokalnej infrastruktury, inwestowanie w edukację, kulturę i usługi publiczne, a także tworzenie i utrzymywanie miejsc pracy<sup>9</sup>.

Proponowane obszary wsparcia stanowiły odpowiedź na zachodzące zmiany na polskiej wsi i generowane potrzeby w ramach układów lokalnych. Efektem dostrzeżenia zmian było pojawienie się dokumentu OECD z 2006 r., który zawierał tzw. nowe podejście do rozwoju wsi (*new rural paradigm*). Stanowi on odejście od tradycyjnego sektorowego modelu rozwoju na rzecz zintegrowanego modelu. W dużym uproszczeniu dla pierwszego wieś jest synonimem rolnictwa i postrzegana jest przez pryzmat sektora I. Odmienność postrzegania terytorialnego skłania do pojmowania wsi jako układu lokalnego, będącego przestrzenią interakcji różnych podmiotów, a także sektorów działalności. W nowym podejściu po ustąpieniu rolnictwa jako głównego sektora, wiodący staje się cel, jakim

<sup>7</sup> Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020 (Program). Kwestie wspierania decyzji alokacji środków unijnych podejmowane są przez Kiryluk-Dryjską (2014, 2019).

<sup>8</sup> Program..., *op. cit.*

<sup>9</sup> Program..., *op. cit.*

jest budowa konkurencyjności obszarów wiejskich z wykorzystaniem zasobów endogenicznych w rozwoju lokalnym. Ponadto w nowym ujęciu promowany jest partycypacyjny model rządzenia obszarami wiejskimi. Zatem spectrum interesariuszy jest szersze w relacji do sektorowego, gdzie obok aktorów publicznych, występują przedsiębiorstwa rolnicze i leśne. W sferze instytucjonalnej również obserwujemy przejście sektora publicznego z poziomu dostawcy usług i infrastruktury na rzecz wejścia w interakcję z sektorem prywatnym. Ostatni z elementów, kluczowy z punktu widzenia prowadzonych badań, to zmiana w relacji do środowiska przyrodniczego. W starym paradygmacie występuje w kategorii zasobu, nie towarzyszą temu odwołania do kategorii zrównoważonego rozwoju (w ograniczonym zakresie). W podejściu terytorialnym staje się priorytetem, którego celem jest utrzymanie trwałej wartości ekosystemów (Stanny, 2013, s. 62-63; OECD, 2006; Pisani, Franceschetti, 2011, s. 208).

Podstawowym dokumentem określającym kierunki rozwoju Polski jest Strategia na rzecz odpowiedzialnego rozwoju do 2020 roku (z perspektywą do 2030 r.)<sup>10</sup>, która podkreśla zrównoważony rozwój całego kraju. Dokument w sposób bezpośredni nie odwołuje się do kwestii rozwoju obszarów wiejskich. Ich miejsce i rola określona została w Pakcie dla obszarów wiejskich 2020 (2030)<sup>11</sup>. Pakt ma charakter dokumentu wdrożeniowego (wspierającego), zawiera rozdział zadań, na rzecz różnych podmiotów uczestniczących w procesie rozwoju wsi i rolnictwa, poprzez realizację Strategii zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa 2020 (2030).

Przywołana, uaktualniona Strategia obejmuje nową perspektywę finansową, tym samym zawiera wizję obszarów wiejskich dla kolejnej dekady XXI wieku. Głównym celem Strategii jest rozwój gospodarczy wsi umożliwiający trwały wzrost dochodów jej mieszkańców, przy minimalizacji rozwarstwienia ekonomicznego, społecznego i terytorialnego oraz poprawie stanu środowiska naturalnego (Strategia..., s. 34). Struktura dokumentu zawarta została w tabeli 2.1.1.

W nawiązaniu do przywołanego w celu strategii rozwarstwienia, dokonano diagnozy stanu wyjściowego, która przywołuje 3 typy wyłonionych obszarów wiejskich:

- dynamicznie rozwijające,
- powolnego tempa rozwoju,
- zamkniętego rozwoju.

<sup>10</sup> [www.gov.pl](http://www.gov.pl) (dostęp z dn. 26.08.2021).

<sup>11</sup> Nie jest to dokument nowy, nawiązuje w swej istocie do Paktu dla rolnictwa i obszarów wiejskich z 1999 r.



Źródeł powstałych różnic upatruje się jako efekt oddziaływania takich elementów, jak: ład przestrzenny, zmiany demograficzne i społeczne, dostępność terytorialna i źródła finansowania rozwoju<sup>12</sup>.

Przywołane dokumenty programowe w warstwie przyjętych celów oraz założeń wpisują się w koncepcję polityki ukierunkowanej terytorialnie (*place based policy*). Polityka ta jest formą długoterminowej strategii ukierunkowanej na efektywność, której źródłem jest pełne wykorzystanie potencjałów rozwojowych. Proces ten odbywa się z zachowaniem zasad równości w celu zapobiegania wykluczeniu społecznemu. Źródłem wsparcia dla lokalnych układów jest zewnętrzna interwencja z zachowaniem wielopoziomowego zarządzania (Barca, 2009, s. 5; Stanny, 2013, s. 59). Próba operacjonalizacji podejścia terytorialnego wobec obszarów wiejskich w Polsce przedstawiona została na rysunku 2.1.1. Dodatkowo posiłkowano się założeniami Strategii Zrównoważonego Rozwoju.

Centrum schematu stanowi gmina, wraz ze swoim potencjałem, który określa warunki społeczno-ekonomiczno-środowiskowe wyrażone czynnikami rozwoju. Potencjał wraz z czynnikami znajduje się w określonych granicach (w tym przypadku gminy). Rozwój zatem opiera się o czynniki własne (endogenne). Spożytkowanie posiadanego potencjału zależne jest od sposobności, głównie pochodzących z zewnątrz lub powstałych jako wynik interakcji z otoczeniem zewnętrznym. Należą do nich: stabilne finansowanie rozwoju, sprawne zarządzanie rozwojem i trwała zdolność kreacji i uczenia się. Całość znajduje się w obszarze oddziaływania polityk: rozwoju obszarów wiejskich i rozwoju regionalnego (rysunek 2.1.1).

Odwołując się do rysunku o zrównoważonym rozwoju będziemy mówić, kiedy współdziałanie przebiegać będzie harmonijnie w ramach systemów: ekonomicznego, ekologicznego, społecznego i przestrzennego. Przy czym ten ostatni najczęściej traktowany jest jako składowa ładu ekologicznego (Zegar, 2004, s. 85). Pogląd ten podziela i uzupełnia Fiedor (1999), zgodnie z założeniem pojmowania rozwoju zrównoważonego w odniesieniu do kategorii ładu (porządku) przestrzennego, można analogicznie odnieść do ładów: ekologicznego (środowiskowego), ekonomicznego i społecznego. Wtedy rozwój zrównoważony może być rozumiany jako ład (porządek) zintegrowany, gdzie występuje harmonizacja polityk ekologicznej, ekonomicznej, społecznej i przestrzennej w ramach zasad, celów i instrumentów realizacji<sup>13</sup>.

<sup>12</sup> Strategia..., *op. cit.* (2020).

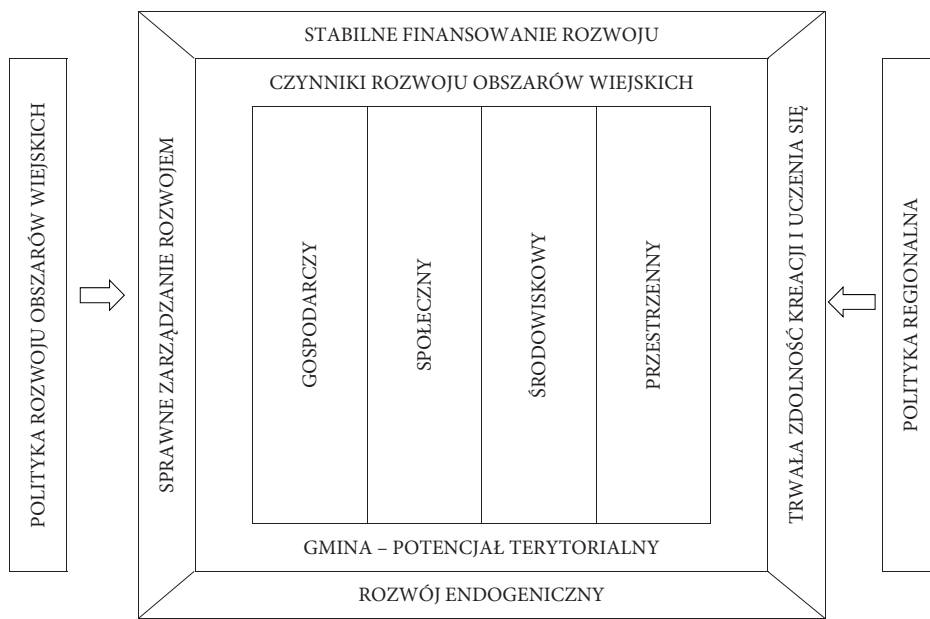
<sup>13</sup> Miejsce celów społecznych w zrównoważonym rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich omawia Zegar (2017).

Tabela 2.1.1 Układ dokumentu Pakt dla obszarów wiejskich 2020 (2030)

FILAR I Opcionalność produkcji rolnej	FILAR II Jakość życia i środowiska na obszarach wiejskich	FILAR III Pozarolnicze miejsca pracy i aktywne społeczeństwo	FILAR IV Sprawna administracja rolna
I.1. Modernizacja i zmiany strukturalne gospodarstw	II.1. Rozwój infrastruktury technicznej obszarów wiejskich	III.1 Rozwój przedsiębiorczości i tworzenie nowych miejsc pracy na obszarach	IV.1. Zaplecze badawczo-rozwojowe 4.0.
I.2. Innowacje, cyfryzacja i prze-myśl 4.0. w sektorze żywnościowym	II.2. Dostępność cyfrowa obszarów wiejskich	III.2. Wzrost umiejętności i kompetencji mieszkańców wsi	IV.2. Nowoczesne doradztwo rolnicze
I.3. Zagwarantowanie jakości i bezpieczeństwa żywności	II.3. Dostępność wysokiej jakości usług publicznych	III.3. Rozwój inicjatyw oddolnych na rzecz tworzenia kapitału społecznego i Partnerstwa Publiczno-Prywatnego	IV.3. System oświaty rolniczej odpowiadający na wyzwania rozwojowe
I.4. Krótkie łańcuchy rynkowe i uczciwa konkurencja	II.4. Działania na rzecz pozytywnych zmian demograficznych		IV.4. Efektywny system nadzoru w łań-cuchu rolno-spożywczym
I.5. Budowa nowych modeli wspól-pracy i integracja sektora	II.5. Rewitalizacja wsi i małych miast		IV.5 Stabilne finansowanie rozwoju rol-nictwa i obszarów wiejskich
I.6. Zarządzanie ryzykiem w sekto-rze rolno-spożywczym	II.6. Gospodarowanie zasobami śró-dowiska i przestrzenią dla przyszłych pokoleń i wzrostu gospodarczego	III.4. Rozwój ekonomii i solidarności społecznej na obszarach wiejskich	
I.7. Poszerzanie i rozwój rynków zbytu na produkty sektora rolno-spożywczego	II.7. Adaptacja rolnictwa i rybactwa do zmian klimatu oraz ich udział w przeciwdziałaniu tym zmianom II.8. Gospodarka o obiegu zamknię-tym i biogospodarka (w tym OZE)		IV.6. Zintegrowane zarządzanie rozwo-jem obszarów wiejskich

Źródło: opracowano na podstawie: Pakt dla obszarów wiejskich 2020 (2030).

**Rysunek 2.1.1. Operacjonalizacja podejścia terytorialnego wobec obszarów wiejskich w Polsce**



Źródło: opracowanie własne.

## 2.2.

### **Samorządy lokalne w procesie zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich**

Do sprawnego zarządzania rozwojem już dwie dekady temu nawiązywał Rosner (1999, s. 7), stawiając hipotezę, zgodnie z którą: *o korzystaniu lub niekorzystaniu z pomocy decyduje nie tyle skala lokalnych potrzeb, ile aktywność i profesjonalizm władz samorządowych i wójta oraz współpraca władz lokalnych z liderami życia społeczno-gospodarczego, cieszącymi się w lokalnym środowisku autorytetem i wykazującymi chęć podejmowania działań dla organizowania aktywności społecznej wokół powszechnie akceptowanych celów*. Dziś hipoteza ta znajduje odzwierciedlenie w wynikach badań, a w wymiarze teoretycznym koresponduje z nową

ekonomią instytucjonalną. Nawiązuje do niej Stanny (2010, s. 104), przywołując umiejętności władz gminy jako przesłankę do sprawnego łączenia kapitału wewnętrznego i zewnętrznego.

Rozwój obszarów wiejskich można opisać poprzez dwie kategorie wzmocnienie i rewitalizację. Wzmocnienie odnosi się do zmiany położenia obszarów wiejskich w obrębie szerszej społeczności, poprzez wzmocnienie atrakcyjności i dostępności, dowartościowanie dla całego społeczeństwa (a także dla mieszkańców wsi). Zatem rozwój to sytuacja pozytywnej zmiany uwarunkowań (lub rewitalizacja) udogodnień lub zasobów położonych na obszarach wiejskich, istotnych dla całego społeczeństwa (Van der Ploeg, 2000, s. 3).

Przykładem takiego wzmocnienia, wynikającego z poziomu instytucji, tutaj partnerstw między obszarami wiejskimi, jest propozycja promująca lokalne ośrodki wzrostu (miasta), poprzez tworzenie zachęt finansowych do budowy partnerstw lokalnych na rzecz realizacji wspólnych projektów. Lepsza współpraca na poziomie lokalnym pozwala na mocniejsze lobbowanie na rzecz wspólnych potrzeb czy celów. Pozytywne efekty takiego podejścia obserwowano w Kanadzie. Punktem wyjścia do działań była oddolnie zbudowana strategia rozwoju, która skupiała się na poziomie regionalnym, cechowała ją podejście wielosektorowe z długim horyzontem czasu, służąc wsparciu dla społeczności lokalnych. Inicjatywa ta może mieć szczególną rolę na obszarach, gdzie samorządy mają ograniczone zdolności instytucjonalne, czemu mogą towarzyszyć utrudnione warunki rozwoju (OECD, 2016, Przegląd polityk...). Podmiotowość lokalnej społeczności, a także jej prawo do udziału w postępie, ma szczególne miejsce w koncepcji zrównoważonego rozwoju, czego źródłem jest idea sprawiedliwości społecznej (Lawrance, 2005, Ray, 2006). Ze względu na endogeny charakter rozwoju zrównoważonego, istotne znaczenie ma zaangażowanie uczestników procesu, w szczególności w proces formułowania i realizacji strategii (Gorlach i Adamski, 2006). Zrównoważenie społeczne i zachowanie sprawiedliwości społecznej wymaga *systematycznego zaangażowania członków społeczności oraz przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego* (Goodland, 1995, s. 3). Zadaniem społeczeństwa obywatelskiego, jak wskazuje Klekotko (2008, s. 24), jest zapewnienie udziału wszystkich aktorów społecznych oraz wszystkich typów wiedzy w procesie realizacji zadań i wytyczania celów rozwoju (postępu).

Z kolei miarą sukcesu realizowanych przedsięwzięć (programów) z zakresu zrównoważonego rozwoju jest zaangażowanie wszystkich aktorów i typów wiedzy. Pominięcie grupy uczestników i ich wiedzy, skutkowało trudnością w ich

realizacji (wykonaniu). Przyjęcie takiego schematu działania silnie determinuje sukces z jednej strony, z drugiej wpływa na rewaloryzację społeczności lokalnej i jej wiedzy, zwracając niejako podmiotowość, co jak podkreśla Klekotko (2008, s. 34), jest najbardziej wartościowym elementem wymiaru społecznego. Idąc dalej, włączeniu społecznemu na obszarach wiejskich nie sprzyja ewolucja struktury gospodarki. W rezultacie mamy do czynienia z sytuacją, w której kojarzona z rolnictwem wieś przestaje być rolnicza. Zmieniający się charakter wsi wpływa na oczekiwania mieszkańców wsi. Wiejskość jaką znaliśmy zanika, zaś wieś nie zanika, tylko zmienia się, jej przyszłość zależy od występujących kierunków rozwoju (Hałasiewicz, 2020, s. 179-180).

Wywołuje to zmiany we wszystkich obszarach funkcjonowania i niejednokrotnie wywołuje konflikty (Kryk, 2009, s. 9). Jedną z obserwowanych tendencji jest spadek znaczenia rolnictwa, jako elementu struktury gospodarczej obszarów wiejskich, czemu towarzyszy rozwój funkcji pozarolniczych. Przebiega on w sposób zróżnicowany przestrzennie, skutkiem czego są obszary, gdzie poza rolnictwem jedynym pracodawcą są instytucje publiczne (usługi publiczne). Konsekwencje przywołanej sytuacji są złożone i dotyczą: gęstości zaludnienia, struktur demograficznych, wysokich kosztów infrastruktury społecznej i technicznej, czy w ostateczności do zanikania małych osadach (Rosner, 2012, s. 17).

Rodzi to wiele pytań, wymagających odpowiedzi i podjęcia decyzji strategicznych. Jednym z nich jest pytanie czy zatrzymać ludność na obszarach wiejskich, szczególnie jednostki lepiej wykształcone i przedsiębiorcze, i jak to zrobić, by przeciwdziałać spirali regresu. Kolejne ma charakter horyzontalny i dotyczy zakresu ingerencji państwa i rynku, dla zachowania środowiska przyrodniczego, a także społeczno-kulturowego krajobrazu wsi z zachowaniem ładu przestrzennego, utrzymując skuteczność mechanizmu rynkowego. Pytanie o wzmocnienie instytucji i kapitału społecznego domyka dyskusję (Zegar, 2005, s. 104).

## Rozdział 3

# Zróżnicowanie przestrzenne i pomiar zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich

### 3.1.

#### Pomiar i zmiany ładu gospodarczego

Konceptualizacja zrównoważenia gospodarczego obszarów wiejskich w Polsce stanowi odniesienie do wiodących zmian, potrzeb czy pól oddziaływań i relacji zależności między gospodarką a pozostałymi składowymi. Przyjęte do badania zmienne reprezentują poziom zaawansowania procesów w wymiarze: wielofunkcyjnego rozwoju, możliwości i zasobów finansowych do kreacji rozwoju lokalnego, w tym sytuacji na rynku pracy, wreszcie spójności przestrzennej (w obszarze nakładów na transport) oraz umiejętności (kompetencji) do korzystania ze środków europejskich<sup>14</sup>. Z tym ostatnim są związane dylematy dotyczące relacji pomiędzy rozwojem obszarów wiejskich a rozwojem rolnictwa. Pondel (2017, s. 92) stawia pytanie: *czy pomimo tego, że rolnictwo jest bardzo ważnym czynnikiem rozwoju obszarów wiejskich, wdrażanie koncepcji zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich będzie właściwie przebiegało przy tak silnym – niemalże wyłącznym – skupieniu się na sferze rolnictwa?* Wilkin (2018, s. 20) łączy obie sfery wskazując, że rolnictwo i obszary wiejskie mają *wielkie, a może nawet decydujące znaczenie dla realizacji zasad zrównoważonego rozwoju, bo w nich następuje najsilniejsze powiązanie sfery gospodarczej, społecznej i środowiskowej.*

<sup>14</sup> Churski i in. (2020), wskazuje na znaczenie mechanizmu uruchamiania środków i zarządzania nimi, tak by nie wywoływać efektywnościowego podejścia zorientowanego na wynik (maksymalizacja pozyskanych środków), a celowe i ukierunkowane przedsięwzięcia.

Wybór zmiennych do opisu ładu gospodarczego jest pochodną przesłanek merytorycznych, statystycznych, pozostając w wąskich ramach dostępności danych dla poziomu lokalnego. Badania odwołują się do wcześniejszych wyników, tj. roku 2007 i 2012, szczegółowy opis przedstawia aktualną sytuację i odnotowane zmiany. Podczas interpretacji wyników badań dodatkową ścieżkę poszukiwań stanowią (w relacji do poprzednich badań) odwołania do relacji zależności/współzależności między ładami czy podkategoriami ładów<sup>15</sup>.

Pierwszą zmienną, która w swej podstawowej warstwie informacyjnej służy do pomiaru poziomu przedsiębiorczości mieszkańców, jest wskaźnik przedsiębiorczości (liczba podmiotów gospodarczych zarejestrowanych w REGON na 1000 osób w wieku produkcyjnym). W przypadku pomiaru zjawiska dla obszarów wiejskich dodatkowo uzyskujemy informację dotyczącą poziomu zaawansowania rozwoju wielofunkcyjnego, a także pośrednio sytuacji na rynku pracy (szczególnie w kontekście zachodzących procesów dezagraryzacji wsi). Miara ma dużą wartość informacyjną, choć nie jest pozbawiona słabości<sup>16</sup>, będących wynikiem zasad funkcjonowania instytucji w Polsce.

Do zachowania spójności układów lokalnych z jednej strony oraz znaczenia małych miast w procesie rozwoju obszarów wiejskich (szczególnie funkcjonalnych zależności w gminach miejsko-wiejskich), uwzględniono dane dotyczące liczby firm zarejestrowanych w miastach.

Wartość wskaźnika przedsiębiorczości była istotnie zróżnicowana, zmienność ta najbardziej wyraźna jest w przekroju lokalnym, zawierała się w przedziale od 48 (Nowy Dwór, podlaskie) do 612 (Rewal, zachodniopomorskie<sup>17</sup>), przy średniej na poziomie 133. W relacji do poprzedniego okresu badań odnotowano wzrost ze 102 (2007) i odpowiednio 108 (2012).

W otrzymanym rozkładzie przestrzennym wskaźnika uzyskujemy utrwalającą się podział kraju na linii wschód – zachód. Gminy usytuowane na zachód od Wisły cechują się zdecydowanie wyższym poziomem przedsiębiorczości w relacji do tych usytuowanych na wschodzie, gdzie przeważają jednostki z wartościami niskimi i bardzo niskimi. Pośród wyróżniających się przedsiębiorczością obszarów

<sup>15</sup> Jednocześnie podtrzymano fakt braku przesłanek merytorycznych do budowy indeksu wielowymiarowego zrównoważonego rozwoju, będący składową sum poszczególnych ładów. Wiodącą przesłanką takiego podejścia był brak rozpoznania ilościowej zależności między składowymi (OECD, 2019, Stanny i Czarnecki, 2011).

<sup>16</sup> Por. szczerzej (Bartkowiak-Bakun, Standar, 2015). Słabość miary podkreślana jest również w pracach (Stanny, Rosner, 2014, Stanny, 2013).

<sup>17</sup> Lokata Rewala utrzymuje się w czasie. Obok niego współwystępują inne gminy nadmorskie: Ustronie Morskie, Międzyzdroje, Mielno i Dziwnów, a kolejne dwie gminy, gdzie odnotowane wartości wynoszą powyżej 400 to Suchy Las (wielkopolskie) i Lesznowola (mazowieckie).

na uwagę zasługują te usytuowane w obszarach aglomeracyjnych (m.in. Poznań, Wrocław, Warszawa, Kraków). Otrzymany rozkład obrazuje zakres zależności funkcjonalnych miast z zapleczem wiejskim, co wyrażone jest przez zróżnicowaną siłę wpływu – zasięg oddziaływania (Poznań 1 i 2 pierścieni gmin podmiejskich), jak i kierunku oddziaływania (Warszawa – silniejszy wpływ w kierunku zachodnim). Odmiennej grupę cechującą się wysokim poziomem przedsiębiorczości stanowią obszary o wysokich walorach przyrodniczych z dobrze rozwiniętą funkcją turystyczną, wspomniane wcześniej gminy nadmorskie, górskie i inne położone na terenie Pojezierza Mazurskiego czy Białowieskiego Parku Narodowego.

Lokalne zróżnicowania są mniej widoczne, choć nadal istotne na poziomie regionalnym. Najwyższe wartości odnotowano kolejno w województwach zachodniopomorskim (174), wielkopolskim (156), dolnośląskim (157), a najniższe w lubelskim (104), podlaskim (102) i podkarpackim (109). Zgodnie z otrzymanymi wynikami podział regionalny utrzymuje się, jednak dynamika wzrostu wskaźnika przedsiębiorczości jest udziałem wszystkich regionów. Z punktu widzenia znaczenia miary jest dobrym prognostykiem dla zrównoważonego rozwoju w wymiarze gospodarczym. Rozkład przestrzenny wskaźnika przedstawiono na rysunku 3.1.1.

Głównym podmiotem odpowiedzialnym za realizację celów gospodarki lokalnej w gminach jest samorząd terytorialny. Zakres kompetencyjny z jednej strony, który przewidział dla tych jednostek ustawodawca, a z drugiej możliwości wyboru formy i zakresu działań administracji publicznej, sprawia, że wiodącym wyzwaniem jest umożliwienie realizacji zadań adekwatnie do zgłaszanych przez mieszkańców i identyfikowanych przez administrację lokalną potrzeb. Sytuacja ta wywołuje dodatkową trudność w postaci stałej presji wywieranej przez środowiska lokalne, dla których celem samym w sobie jest podnoszenie poziomu rozwoju w każdym możliwym wymiarze (Firlej i in., 2019, s. 148).

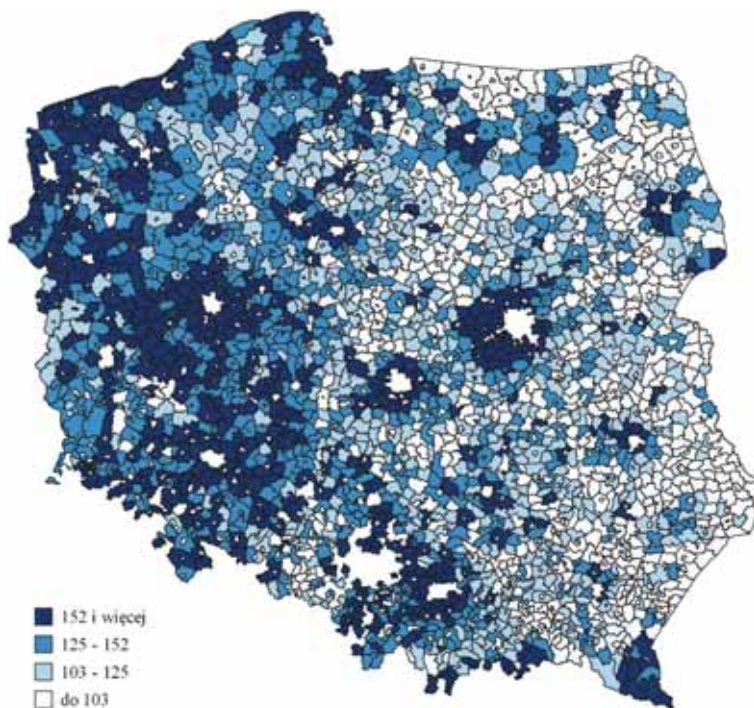
Wiodące dla samorządów w nawiązaniu do powyższego jest zapewnienie adekwatnych środków do realizacji powierzonych zadań. To z kolei związane jest z samodzielnością finansową, której istota polega na zapewnieniu gminom udziału w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających zadań. Grupę zasobów finansowych gminy stanowią: dochody własne, subwencja ogólna oraz dotacje celowe z budżetu państwa. Spośród przywołanych kategorii, poziom dochodów własnych jest wyznacznikiem zamożności jednostki.

Rozpoznanie samodzielności finansowej przeprowadzono posługując się dwoma miarami: poziomem dochodów własnych w przeliczeniu na mieszkańca oraz udziałem dochodów z PIT i CIT w dochodach ogółem. Pierwsza mocno jest po-



wiązana z potencjałem demograficznym, dlatego dla wzmocnienia obrazu wspar-  
to się wskaźnikiem struktury udziału podatków. Dla obu miar przyjęto średnie  
z lat 2017-2019, co wynikało z przesłanek merytorycznych.

**Rysunek 3.1.1. Liczba podmiotów gospodarczych zarejestrowanych w REGON  
na 1000 osób w wieku produkcyjnym**



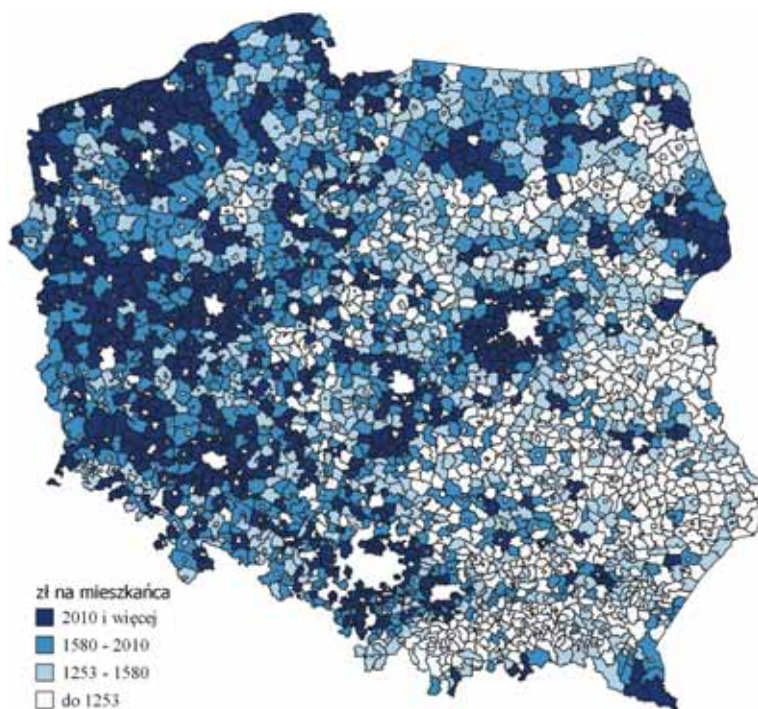
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL 2019, GUS.

Zróżnicowanie dochodów własnych gmin w obu badanych wymiarach było istotne. Na poziomie lokalnym zmienna zawierała się w przedziale od 611 zł (Dzikowiec, podkarpackie) do 41 681 zł (Kleszczów, łódzkie)<sup>18</sup>, przy przeciętnej na poziomie 1784 zł (wzrost o nieco ponad 600 zł z 1151 zł w roku 2012). Rozkład przestrzenny miary, a także jej wartości, są silnie skorelowane z poziomem przedsiębiorczości, czego obrazem jest zbiór gmin – „bogatego zachodu” i „biedne-

<sup>18</sup> Kolejną lokatę blisko trzykrotnie niższą zajmuje Rewal – 16 330 zł, następny zbiór gmin posiada dochody o połowę niższe – gminy nadmorskie (Mielno) i aglomeracyjne (Kobierzyce).

go wschodu” Polski. W tym przypadku otrzymane wartości poza przywołanymi wyjątkami, które nota bene są pochodną renty położenia (szeroko rozumianej, tzn. tak w wymiarze uwarunkowań przyrodniczych, jak i pozaprzyrodniczych), obserwujemy na terenie obszarów metropolitalnych. Obszary te, jako zaplecze miejskie, stanowią przestrzeń oddziaływań miast i efektu rozlewania się funkcji miejskich na otoczenie wiejskie, w tym między innymi mieszkalnej. W rezultacie tereny te zasilane są młodymi i dobrze zarabiającymi mieszkańcami, co ma swój wyraz w budżecie gminy. W wymiarze regionalnym średnie zawierały się w przedziale od 1224 zł (lubelskie) do 2537 zł (zachodniopomorskie). Otrzymany rozkład regionalny utrzymuje się na przestrzeni lat. Dodatkowo biorąc pod uwagę tę miarę, należy zachować ostrożność interpretacyjną w przypadku jednoznacznych wniosków, mając na uwadze odniesienie miary do potencjału ludnościowego. Rozkład przestrzenny wskaźnika przedstawiono na rysunku 3.1.2.

**Rysunek 3.1.2. Dochody własne budżetu gminy na 1 mieszkańca (w zł), średnia za lata 2017-2019**



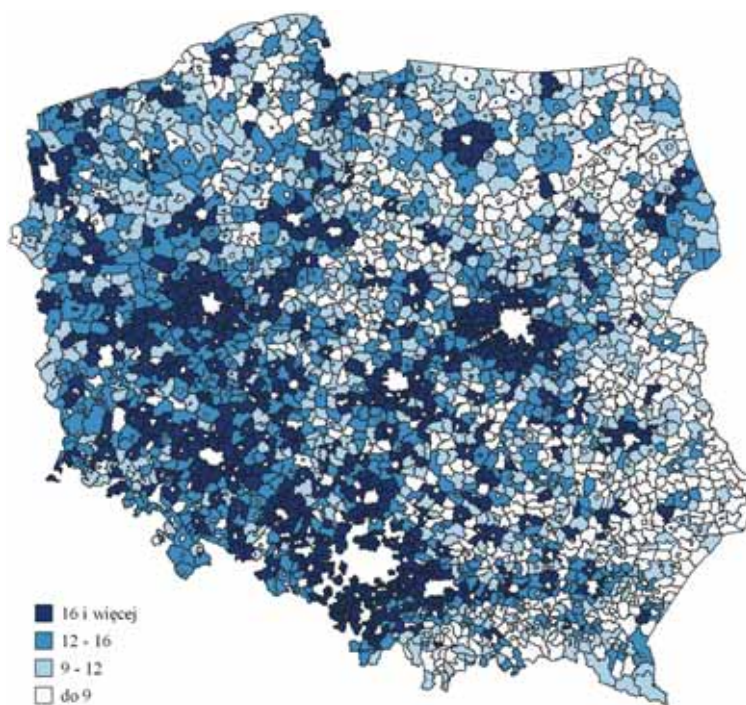
Źródło: pracowanie własne na podstawie danych BDL 2017-2-2019, GUS.

W strukturze dochodów własnych największy wymiar mają udziały w podatkach PIT i CIT. Dochody podatkowe w badanym okresie systematycznie rosły z poziomu 10,7% (2005-2007) przez 11,2% (2010-2012), by w ostatnim badanym okresie uzyskać 13,6% (2017-2019). Jest to korzystne zjawisko dla samorządów lokalnych, któremu towarzyszy utrzymujące się mocne zróżnicowanie wewnętrzne odpowiednio od 3,8% (Przytuły, podlaskie) do 53,8% (Konstancin-Jeziorna, mazowieckie). Zgodnie z otrzymanym rozkładem najwyższe udziały podatkowe w dochodach własnych odnotowano w obszarach aglomeracyjnych dużych miast (rysunek 3.1.3). Wynik ten jest efektem oddziaływania miasta na otoczenie zewnętrzne, w rezultacie czego uruchamiane są procesy rozwojowe w postaci powiązań funkcjonalnych, rozlewania się funkcji egzogenicznych miast, a także wzrostu liczby ludności w gminach ościennych (głównie ludzi młodych i dobrze zarabiających). Zasięg oddziaływania miasta jest zależny od poziomu bazy ekonomicznej, która determinuje obserwowane zróżnicowania. Na drugim biegunie rozkładu znajdują się gminy, gdzie odnotowane są odwrotne zjawiska demograficzne w postaci starzenia się wspólnot lokalnych i ubytku ludności (głównie młodych, jako efekt wymywania obszarów wiejskich przez biegun wzrostu – miasto regionalne). Zjawisko to ma swoje odbicie w niskich udziałach podatkowych i obserwowane jest w gminach na wschodzie Polski, a także na wewnętrznych peryferiach – wzdłuż granic administracyjnych regionów. Czynnikiem demograficzny (w obszarze struktury osadniczej – poziom urbanizacji – dostęp do miejsc pracy i rynków zbytu) porządkuje układy regionalne i potwierdza występujące powiązania z możliwością kreowania dochodów podatkowych – najniższy udział podatków PIT i CIT odnotowano w Lubelskiem (9,7%), a najwyższy w Śląskiem (19,8%).

Kolejny badany wskaźnik, czyli udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem, miał na celu zobrazowanie skali realizowanych przedsięwzięć o charakterze inwestycyjnym z uwzględnieniem ograniczeń budżetowych. W badanym okresie lat 2005-2019 odnotowano wzrost z 17 do 21% dla roku 2012, natomiast na zakończenie okresu odnotowano powrót do punktu wyjściowego (17%). Zmniejszenie poziomu wydatków inwestycyjnych powiązane jest z ograniczeniami budżetowymi (ustawa o finansach publicznych, która wyznacza progi tychże) oraz wyższą selekcją podejmowanych przedsięwzięć inwestycyjnych, będących skutkiem wcześniej realizowanych działań. Zróżnicowanie gmin pod tym względem jest bardzo duże, a dyspersja wydatków inwestycyjnych zawierała się w przedziale od 1% (Łąnięta, łódzkie) do 47% (Daszyna, łódzkie). Obie gminy

położone są w jednym regionie, co jest przykładem skali wewnątrzregionalnych zróżnicowań, których rozmiary sięgają poziomu kraju. Przykład ten obrazuje poziom zróżnicowań obszarów wiejskich, mimo spójności regionalnej (bynajmniej w wymiarze granic administracyjnych). W 404 gminach badana miara osiągnęła nie więcej niż 10%, przy 59 jednostkach z drugiej strony rozkładu o przynajmniej trzykrotnie wyższym udziale. W relacji do poprzedniego okresu badań obserwujemy spadek liczby ostatnich o 200 gmin.

**Rysunek 3.1.3. Dochody budżetu z udziału w podatku PIT i CIT (w %), średnia za lata 2017-2019**

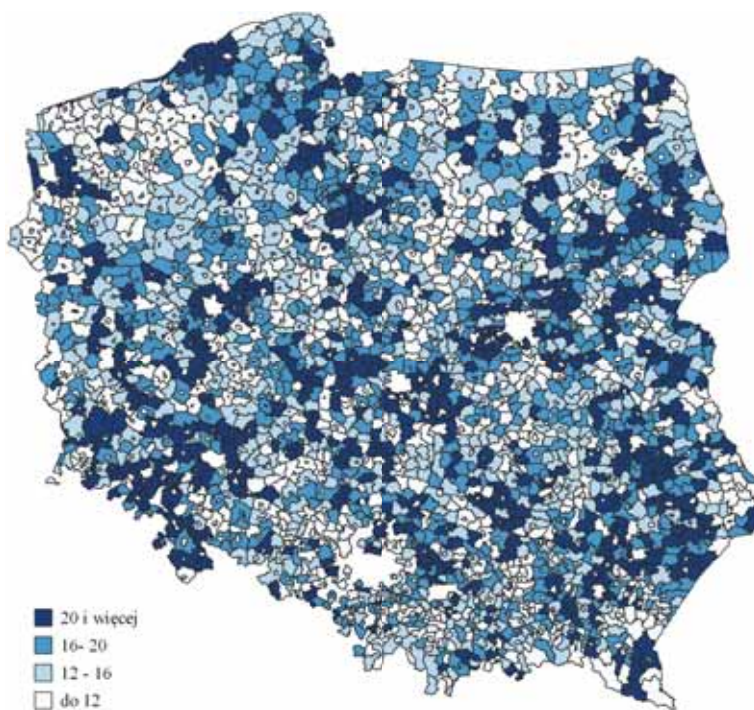


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL 2017-2019, GUS.

Zgodnie z otrzymanym rozkładem gminy o najwyższym udziale wydatków inwestycyjnych położone są głównie na wschodzie Polski, nasycenie ich w relacji do poprzedniego okresu badań spada. Zatem częstotliwość podejmowanych inwestycji, mimo specjalnie dedykowanej ścieżki inwestycyjnej spada. Pozostałe

jednostki wyróżniające się wysokim poziomem realizowanych inwestycji mają rozkład przypadkowy. Bardziej czytelne układy utworzyły gminy o niskich wydatkach inwestycyjnych, głównie na obszarach wewnętrznych peryferii. Wartości zmiennej w przekroju regionalnym zacierają się, przedział zróżnicowań zawiera się od 12,8% (zachodniopomorskie) do 19,1% (dolnośląskie) (rysunek 3.1.4).

**Rysunek 3.1.4. Udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach budżetowych ogółem (w %), średnia za lata 2017-2019**



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL 2017-2019, GUS.

W procesie zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich kluczowe miejsce zajmuje kategoria przestrzeni, będąc polem łączącym łady, a w polityce spójności realizowana jest w postaci spójności terytorialnej. Kategoria ta zajmuje ważne miejsce w realizowanych celach w Polsce i Unii Europejskiej, gdzie dostępność komunikacyjna ma priorytetowe znaczenie i powiązana jest z poziomem dedykowanych jej środków. Poziom nakładów jest sprzężony z immamentnymi cechami

infrastruktury – kapitałochłonność i skokowy sposób powstawania kosztów<sup>19</sup>. Na poziomie kraju obraz zachodzących zmian jest optymistyczny, natomiast zgoła odmienny kadr uzyskujemy lokalnie. Potwierdzeniem tego jest wykluczenie komunikacyjne obszarów wiejskich, wprawdzie zdecydowana większość sołectw posiada dostęp do komunikacji publicznej, tak w rzeczywistości jest to jeden kurs w ciągu doby (Stanny, Rosner, 2014, MROW). W tym kontekście podnoszona jest kwestia sprawiedliwości terytorialnej (Wilkin, 2021<sup>20</sup>), łączącej w sobie dostępność przestrzenną (komunikacyjną) i szerzej rozumianą dostępność do podstawowych usług (opieki zdrowotnej, opieki społecznej etc.).

Przywołane przesłanki stanowiły o włączeniu do badania miary poziomu wydatków budżetu gminy na transport w przeliczeniu na 1 mieszkańca, jako zmiennej obrazującej nakłady na spójność przestrzenną w wymiarze lokalnym. Odnotowane różnice zawierały się w przedziale od 5 zł (Rąbino, zachodniopomorskie) do 5063 zł (Kleszczów, łódzkie), przy przeciętnej 396 zł (wzrost ponad dwukrotnie w relacji do roku 2007 ze 156 zł). Otrzymany rozkład przestrzenny utrwała się w czasie, jednostki o najwyższych wartościach nadal położone są na wschodzie Polski, głównie w regionach: podlaskim, północnej części Mazowsza i Świętokrzyskim. Z drugiej strony rozkładu znajdują się gminy Polski zachodniej, nie włączając gmin aglomeracji poznańskiej i wrocławskiej. Sprzyja to wzmocnieniu komponentu gospodarczego na obszarach wymagających wsparcia.

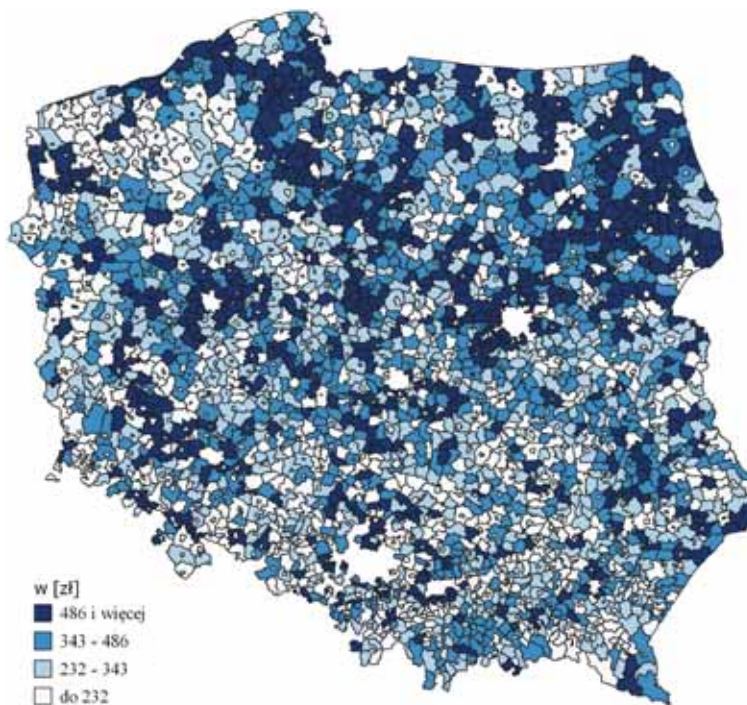
Osobnego komentarza wymaga poziom nakładów na transport we wschodniej części kraju, jest on pokłosiem znaczenia czynnika historycznego dla stanu i kierunków rozwoju infrastruktury, czego efektem są obecne zaniedbania infrastrukturalne, których zmniejszeniu dedykowany jest kolejny program – Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej 2014-2020<sup>21</sup>. Dodatkowo na rozkład miary – wydatki na transport publiczny – wpływ ma gęstość sieci drogowej i jej stan, szczególnie widoczny na poziomie regionalnym (rysunek 3.1.5).

<sup>19</sup> Do innych cech nadających specyficznego wyrazu infrastrukturze należą: służebny charakter, brylowatość, długowieczność, immobilność oraz komplementarność, a nie substytucyjność układów i urządzeń infrastrukturalnych (Kuciński, 2004, s. 157-158).

<sup>20</sup> Seminarium 8.04.2021, „Demografia terenów wiejskich: Jak powstrzymać emigrację do miast?”.

<sup>21</sup> Program Polska Wschodnia 2014-2020 (PO PW) to instrument wsparcia rozwoju społeczno-gospodarczego 5 województw: lubelskiego, podlaskiego, podkarpackiego, świętokrzyskiego i warmińsko-mazurskiego. Jego środki – 2 mld euro z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego – przeznaczone są na rozwój innowacyjnej przedsiębiorczości oraz na ważne, z punktu widzenia spójności i dostępności terytorialnej makroregionu, inwestycje w komunikację miejską, drogi i kolej (<https://www.polskawschodnia.gov.pl/strony/o-programie/>).

**Rysunek 3.1.5. Wydatki na transport budżetu gminy w przeliczeniu na 1 mieszkańca (w zł), średnia za lata 2017-2019**



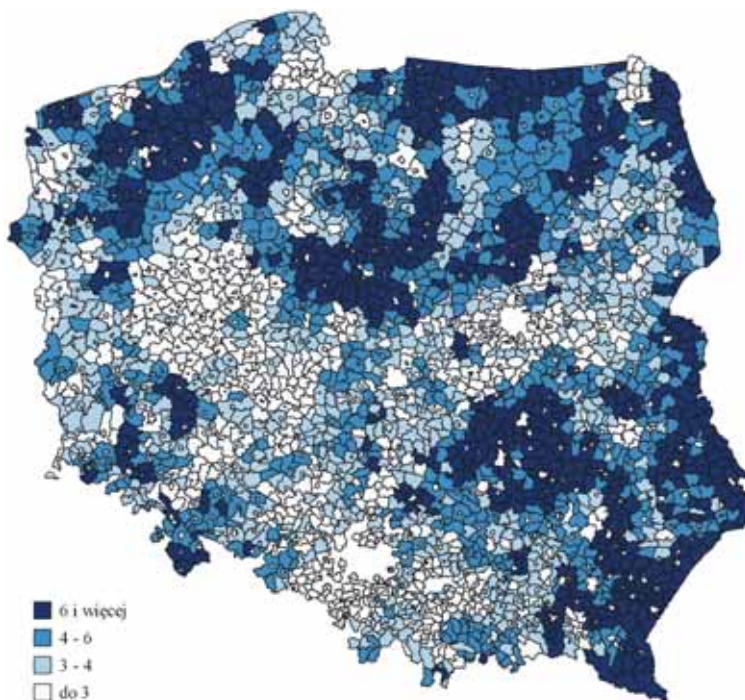
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL 2017-2019, GUS.

Rozpoznanie sytuacji na rynku pracy jest kluczowe ze względu na ilość powiązań w obrębie ładu, jak i między pozostałymi, które generuje. Trudność rozpoznania wynika z braku dostępnych wiarygodnych miar, dlatego posłużono się jedyną, choć nie pozbawioną wad – liczbą zarejestrowanych osób bezrobotnych na 100 osób w wieku produkcyjnym<sup>22</sup>. Obok wiarygodności miary, powstaje pytanie dotyczące alternatywnego sposobu jej szacowania. Temat ten podejmowany jest w literaturze przedmiotu, próbę symulacji zjawiska bezrobocia ukrytego w Polsce i określenia warunków jego ograniczenia, podjęli Wysocki i Kołodziejczak (2013). Wpływ na poziom bezrobocia ma powstanie nowych pozarolniczych miejsc pracy<sup>23</sup>.

<sup>22</sup> Szerzej tę kwestię podnosi Śleszyński (2013).

<sup>23</sup> Kołodziejczak (2020) otwiera ciekawą dyskusję artykułem: Czy oficjalne definicje stanu bezrobocia zniekształcają obraz rynku pracy? Obrazując złożoność zjawiska i dysonans między definicją osoby bezrobotnej a indywidualnym odczuciem statusu osoby na rynku pracy. Co rzutuje na ocenę stanu rynku pracy, a także

**Rysunek 3.1.6. Liczba osób bezrobotnych na 100 osób w wieku produkcyjnym w 2019 r.**



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL 2019, GUS.

Miara ta powiązana jest ze stanem i strukturą rolnictwa, co potwierdzają otrzymane rozkłady przestrzenne. Wskaźnik najwyższą wartość przyjmuje w północnej i południowo-wschodniej części kraju. Grupa pierwsza reprezentowana jest przez tereny dawnych Państwowych Gospodarstw Rolnych (zachodniopomorskie, warmińsko-mazurskie), których rolnictwo cechuje wyższa niż przeciętna wielkość gospodarstwa rolnego, wysoka wartość środków trwałych oraz dobre techniczne uzbrojenie pracy. Przy czym wyspy niskich wartości wskaźnika obejmują obszary oddziaływań miast (Trójmiasta, Szczecina, Torunia, Bydgoszczy) (rysunek 3.1.6)<sup>24</sup>.

uruchamiane mechanizmy przeciwdziałania bezrobociu. Por. szerzej: [https://www.researchgate.net/publication/337198618\\_CZY\\_OFICJALNE\\_DEFINICJE\\_STANU\\_BEZROBOCIA\\_ZNIEKSZTALCAJA\\_OBRZ\\_RYNKU\\_PRACY](https://www.researchgate.net/publication/337198618_CZY_OFICJALNE_DEFINICJE_STANU_BEZROBOCIA_ZNIEKSZTALCAJA_OBRZ_RYNKU_PRACY) (dostęp z dn. 26.08.2021 r.).

<sup>24</sup> Por. szerzej: Bartkowiak i Poczta (2012). Wpływ zróżnicowań przestrzennych na wiejskich rynkach pracy, podkreśla Sikorska (2013), upatrując różnic w strukturze agrarnej, oraz położeniu względem aglomeracji (tutaj dostęp do chłonnego rynku pracy).

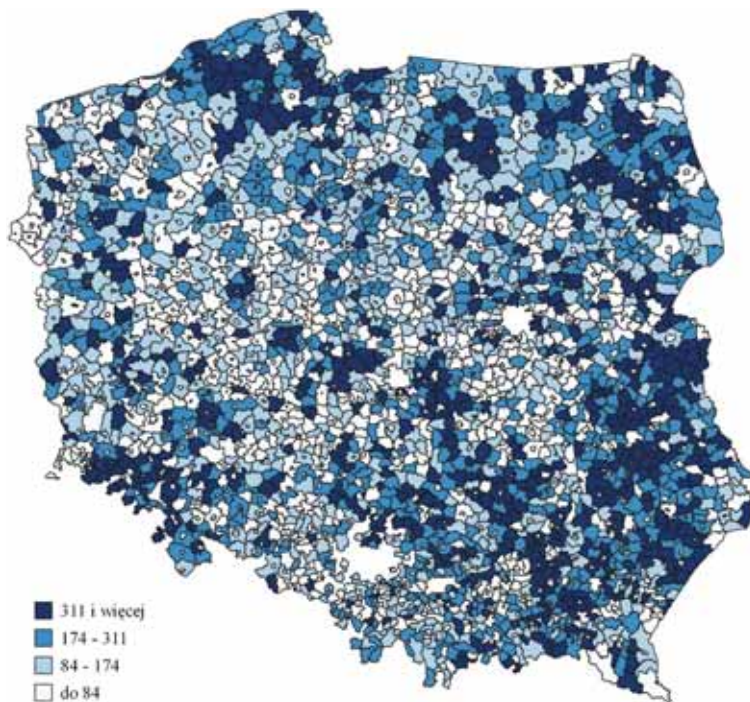


Jednym ze źródeł finansowania zadań rozwoju lokalnego, wpływającym na możliwość realizacji celów zrównoważonego rozwoju, są środki pochodzące z Unii Europejskiej. Środki te stanowią istotny bodziec dla możliwości uruchomienia zasobów gmin i budowy własnego potencjału rozwoju. Na skuteczność pozyskania środków (efektywność mierzona np. liczbą środków na 1 mieszkańca) mają wpływ różne zmienne, np. sytuacja finansowa gminy, która jest wiodącą z punktu widzenia zabezpieczenia wkładu własnego i prefinansowania projektu. Pomiar środków zewnętrznych przeprowadzony został dla lat 2017-2019, przyjęto średnią pozyskanych środków w przeliczeniu na mieszkańca. Wartość ta wyniosła 225 zł, przy zróżnicowaniu na poziomie lokalnym w przedziale od 0 zł (odnotowano dla 21 gmin) do 1764 zł (Pomiechówek, mazowieckie)<sup>25</sup>. W wymiarze regionalnym zmienność ta jest zdecydowanie niższa, najniższe wartości odnotowano dla: mazowieckiego (153 zł) i wielkopolskiego (154 zł), na drugim biegunie rozkładu z ponad dwukrotnie wyższą wartością znalazły się: lubelskie (335 zł) i podkarpackie (341 zł). Zgodnie z otrzymanym rozkładem zdecydowanie korzystniej wypadają jednostki wschodniej Polski, w relacji do Polski centralnej i zachodniej. Jest to efekt dodatkowego programu dedykowanego tym obszarom (Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej 20014-2020). Gros spośród badanych jednostek ma rozkład przypadkowy, nie wykazujący powiązań z położeniem w regionie, tym samym można przyjąć, że zmienna ta ma dość indywidualny rys sprzężony ze sprawnością instytucjonalną i/lub planami inwestycyjnymi podmiotów (rysunek 3.1.7). Opisane zmienne posłużyły do pomiaru ładu gospodarczego i delimitacji obszarów wiejskich Polski. W wyniku przeprowadzonej klasyfikacji otrzymano cztery klasy o zróżnicowanych poziomach zrównoważenia badanego zjawiska. Zakres oceny obejmował: charakterystykę stanu obecnego wraz z rozkładem przestrzennym (rysunek 3.1.8 i tabela 3.1.1) oraz rozpoznanie zmian dla lat 2012 i 2019 (tabela 3.1.2). Relacja pomiędzy położeniem obszarów wiejskich (województwa) a przynależnością do określonej klasy rozwoju zawarta została w tabeli wielodzielnej (tabela 3.1.3).

W klasie I skupiono 306 gmin (14%), których poziom rozwoju ładu gospodarczego określono jako wysoki. Zgodnie z otrzymanymi wynikami badań, rozkład przestrzenny jednostek utrwała się w czasie. W rezultacie wysoki poziom zrównoważenia gospodarczego obserwowano w sąsiedztwie stolicy i miast regionalnych. Siła zasięgu oddziaływania miast na obszary wiejskie jest zróżnicowana i jest pochodną potencjału ludnościowego i gospodarczego, który generuje

<sup>25</sup> W relacji do poprzedniego okresu badań, rozpiętość ta spadła blisko trzykrotnie.

**Rysunek 3.1.7. Suma pozyskanych środków z Unii Europejskiej w budżetach gmin w przeliczeniu na 1 mieszkańca (w zł), średnia za lata 2017-2019**



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL 2017-2019, GUS.

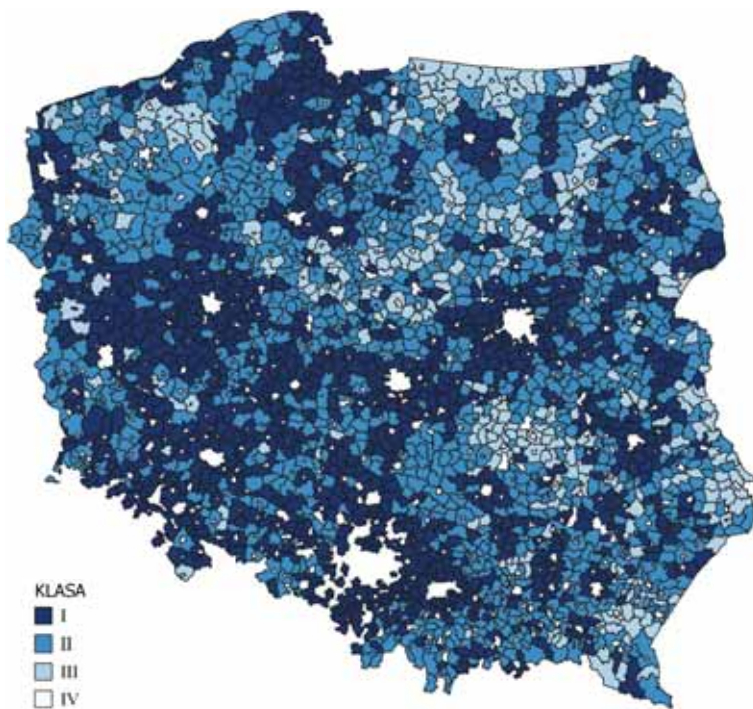
powiązania funkcjonalne z zapleczem wiejskim. Skupiska jednostek klasy I najliczniej występowały w obszarze oddziaływania: Warszawy, Poznania, Wrocławia i Krakowa. Sieci powiązań miejsko-wiejskich przekładają się na sytuację na lokalnych rynkach pracy, których zasoby zasilają miasta w sposób bezpośredni lub pośrednio poprzez realizowane na zewnątrz funkcje miejskie. Dostęp do miejsc pracy sprawia, że obszary te są atrakcyjne z punktu widzenia osiedlania się i zakładania rodzin, co wpływa na korzystną sytuację demograficzną. Obserwowany tutaj bardzo wysoki wskaźnik przedsiębiorczości ma swoje rozwinięcie w wysokich dochodach z tytułu udziałów z PIT i CIT w dochodach własnych. I tak dla zobrazowania, w klasie I co piąta złotówka pochodziła z tego tytułu, z kolei w gminach klasy IV tylko co 10. Struktura dochodów własnych ma swoje rozwinięcie w kierunkach wydatkowania środków, które mają w tym przypadku wyraźnie

proinwestycyjny charakter. Dodatkowym wzmocnieniem podejmowanych zmian są środki zewnętrzne, w przypadku ogólnie bardzo dobrej sytuacji finansowej jednostek klasy I, osiągające tutaj najwyższe wartości, co dowodzi narastających różnicowań na obszarach wiejskich. Elementem łączącym łady zrównoważonego rozwoju jest przestrzeń, w której zrównoważenie lub jego brak ma swój wyraz. W tym kontekście nowego znaczenia nabiera spójność terytorialna, jako warunek *sine qua non* rozwoju obszarów wiejskich. Dlatego tak ważny jest stan i inwestycje w obszarze infrastruktury transportu, a także nowy („stary”) kierunek – komunikacja publiczna. W klasie I poziom nakładów był blisko dwukrotnie wyższy od średniej dla kraju. Otrzymane wyniki wskazują na zjawisko utrwalania się zrównoważonego rozwoju w wymiarze gospodarczym obszarów wiejskich, wyrazem czego są zaawansowane procesy rozwoju wielofunkcyjnego tych obszarów. Tereny te w znacznej mierze równoważenie realizują dzięki korzystnej rencie położenia, której jednym z atrybutów jest spójność terytorialna (wyrażona dostępnością przestrzenną). Obserwowane dane dowodzą realizacji przyjętych celów rozwoju, a także nowych możliwości dzięki bardzo dobrej sytuacji finansowej jednostek.

Klasa II skupiła co trzecią badaną jednostkę (672, 31%), której poziom rozwoju ładu gospodarczego można określić jako średni. Gminy te są przestrzennym rozwinięciem klasy wyższej, zlokalizowane są wokół mniejszych miast regionalnych, znaczących ośrodków subregionalnych, a także w sąsiedztwie ważnych szlaków komunikacyjnych (zdecydowanie na zachodzie kraju). Usytuowanie w przestrzeni kraju jednostek klasy II dowodzi po wtóre znaczenia renty położenia w porządkowaniu układów lokalnych obszarów wiejskich Polski. Jednostki klasy II w większości badanych cech uzyskały wartości średnie. Zmienną, która mocno różnicuje przynależność do klasy jest dużo niższy poziom przedsiębiorczości, który przekłada się na niższe wpływy z tytułu podatków PIT i CIT, a także na blisko o połowę niższe dochody własne w relacji do klasy I. W gminach tych podejmowane są przedsięwzięcia inwestycyjne, których realizacja odbywa się przy udziale środków z Unii Europejskiej. Dobra sytuacja finansów lokalnych jest powiązana z rynkiem pracy, gdzie odnotowane bezrobocie jest niskie.

Klasa III, najliczniejsza, której wypadkowa zmiennych złożyła się na średni niższy poziom rozwoju zrównoważonego, zawierała jednostki położone przede wszystkim poza bezpośrednim obszarem oddziaływania dużych miast i wiodących szlaków komunikacyjnych. W wymiarze regionalnym przede wszystkim były obecne w gminach województwa mazowieckiego (110) i lubelskiego (84).

**Rysunek 3.1.8. Poziom ładu gospodarczego wg klas na obszarach wiejskich Polski w 2019 r.**



Źródło: opracowanie i obliczenia własne.

**Tabela 3.1.1. Średnie wartości wskaźników charakteryzujących ład gospodarczy w latach 2007, 2012 i 2019**

Wyszczególnienie	Rok	Klasa				Ogółem
		I	II	III	IV	
Liczba jednostek	2007	299	636	971	266	2172
	2012	294	700	879	299	2172
	2019	306	674	898	292	2170
<b>Średnie wartości wskaźnika</b>						
Liczba podmiotów gospodarczych zarejestrowanych w REGON na 1000 osób w wieku produkcyjnym	2007	147,7	108,2	90,1	79,6	102,2
	2012	160,5	114,1	95,4	83,1	108,6
	2019	190,3	139,7	118,9	102,6	133,2
Udział dochodów z PIT i CIT w dochodach ogółem	2007	18,9	12,0	8,4	6,6	10,7
	2012	19,6	12,1	8,9	7,1	11,2
	2019	20,2	15,0	11,6	9,3	13,6

Wyszczególnienie	Rok	Klasa				Ogółem
		I	II	III	IV	
Dochody własne w przeliczeniu na 1 mieszkańca	2007	1452,0	785,0	589,5	532,4	758,5
	2012	2083,3	1185,7	926,1	816,1	1151,3
	2019	2913,4	1855,3	1506,2	1292,3	1784,3
Udział wydatków inwestycyjnych w ogóle wydatków budżetu	2007	27,0	19,3	14,3	9,7	17,0
	2012	28,7	23,5	18,9	14,5	21,1
	2019	24,8	18,8	13,9	9,7	16,4
Wydatki na transport budżetu gminy w przeliczeniu na 1 mieszkańca	2007	260,6	166,8	133,4	92,1	155,6
	2012	460,4	279,7	238,9	186,9	274,9
	2019	662,2	418,7	334,4	252,0	395,7
Liczba osób bezrobotnych na 100 osób w wieku produkcyjnym	2007	5,1	7,0	9,9	15,3	9,0
	2012	6,6	8,2	10,9	15,4	10,1
	2019	2,8	3,7	4,9	8,0	4,6
Środki pozyskane z UE w przeliczeniu na 1 mieszkańca	2007	133,1	71,7	35,8	22,9	58,1
	2012	396,8	280,0	238,9	186,9	274,9
	2019	389,8	267,3	173,7	115,8	225,4
Wskaźnik syntetyczny	2007	<b>0,29</b>	<b>0,22</b>	<b>0,18</b>	<b>0,13</b>	<b>0,20</b>
	2012	<b>0,28</b>	<b>0,22</b>	<b>0,18</b>	<b>0,13</b>	<b>0,20</b>
	2019	<b>0,34</b>	<b>0,27</b>	<b>0,22</b>	<b>0,16</b>	<b>0,24</b>

Źródło: opracowanie i obliczenia własne.

Otrzymane wartości miar w relacji do przeciętnej dla kraju niewiele odstają, mimo to ponad wymiarem li tylko liczby kryją się możliwości lub ograniczenia potencjału lokalnego do zrównoważonego rozwoju jednostki. Skutkiem czego, ograniczenia wynikające ze słabej sytuacji finansowej podmiotu odbijają się w postaci sprzężeń w ramach ładu gospodarczego, jak i licznych powiązań z dwoma pozostałymi. Drugi wymiar zrównoważonego rozwoju związany jest z sytuacją finansową ludności lokalnej (wprawdzie ma swoje rozwinięcie w PIT i CIT), w tym przypadku wskazuje na sytuację dynamiczną w firmach i zagrożenie dla zatrudnienia.

Klasa IV, której poziom ładu gospodarczego oceniono na niski, skupia przede wszystkim gminy położone peryferyjnie w relacji do miast regionalnych i pozostające poza głównymi szlakami komunikacyjnymi. Tereny te nie są atrakcyjne z punktu widzenia prowadzenia działalności gospodarczej, choćby wymagającej szybkiego dostępu do dużych rynków zbytu. Działalność usługowa ze względu strukturę ludności zamieszkującej te obszary również jest dość ograniczona. Idąc dalej, wpływy do budżetu z tytułu PIT i CIT są niskie. Dodatkowo odnotowano tu blisko dwukrotnie wyższy wskaźnik stopy bezrobocia w relacji do przeciętnej

dla kraju, co nie pozostaje bez wpływu na liczbę osób korzystających z pomocy społecznej. Stan finansów lokalnych nie pozwala na podejmowanie działań inwestycyjnych, a jeśli takowe są, to mają głównie charakter odtworzeniowy lub o bardzo ograniczonej skali. Jest to pochodną wielkości budżetu, a te są stosunkowo małe. Biorąc powyższe pod uwagę tereny te mają cechy obszarów peryferyjnych lub zagrożonych marginalizacją, zaś kumulacja niekorzystnych uwarunkowań wpływa na konieczność uruchomienia dodatkowych źródeł wsparcia finansowego, jak i merytorycznego, tak by środki były wydatkowane adekwatnie do zgłaszanych potrzeb, a nie do nadarzających się okazji na pozyskanie tychże. W rezultacie możemy mieć sytuację odwrotną, gdzie środki napływają, a zmiany nie następują ze względu na przyjęty (często niewłaściwy) kierunek wydatkowania. Rolę mentora dla małych jednostek samorządowych czy pozostających w trudnej sytuacji mogą pełnić eksperci z zakresu zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich lub naukowcy. Wszak zrównoważony rozwój obszarów wiejskich powinien być w interesie wszystkich, ze względu na powierzchnię kraju, którą zajmują i kluczową rolę, jaką pełnią wobec społeczeństwa.

Do oceny zmian ładu gospodarczego posłużono się testem niezależności  $C^2$ . Uzyskana wartość ( $C^2 = 1335$ ) potwierdziła silną zależność pomiędzy 2012 i 2019 rokiem. Szczegółowe wyniki przedstawiono w tabeli 3.1.2.

**Tabela 3.1.2. Tabela dwudzielcza dla liczby gmin w zależności od poziomu ładu gospodarczego w 2012 i 2019 r.**

Wyszczególnienie	Poziom ładu gospodarczego w 2012 r.					
	Klasa	I	II	III	IV	Ogółem
Poziom ładu gospodarczego w 2019 r.	I	167	104	33	2	306
	% z kolumny	57,19	14,86	3,75	0,67	
	% z wiersza	54,58	33,99	10,78	0,65	
	II	104	340	214	16	674
	% z kolumny	35,62	48,57	24,35	5,35	
	% z wiersza	15,43	50,45	31,75	2,37	
	III	19	242	527	110	898
	% z kolumny	6,51	34,57	59,95	36,79	
	% z wiersza	2,12	26,95	58,69	12,25	
	IV	2	14	105	171	292
	% z kolumny	0,68	2,00	11,95	57,19	
	% z wiersza	0,68	4,79	35,96	58,56	
<b>Ogółem</b>		292	700	879	299	2170

Źródło: opracowanie i obliczenia własne.

**Tabela 3.1.3. Tabela wielodzielna położenia obszarów wiejskich i poziomu ładu gospodarczego wg klas w 2019 r. (w %)**

Województwo	Klasa			
	I	II	III	IV
Dolnośląskie	13,40	7,42	3,90	2,40
	<b>30,83</b>	<b>37,59</b>	<b>26,32</b>	5,26
Kujawsko-pomorskie	1,96	4,45	7,02	9,59
	4,72	<b>23,62</b>	<b>49,61</b>	<b>22,05</b>
Lubelskie	3,59	8,31	9,35	14,38
	5,70	29,02	43,52	21,76
Lubuskie	4,58	3,71	3,12	2,05
	<b>19,18</b>	<b>34,25</b>	<b>38,36</b>	8,22
Łódzkie	7,84	8,31	8,02	2,40
	<b>15,09</b>	<b>35,22</b>	<b>45,28</b>	4,40
Małopolskie	6,86	9,05	8,80	2,40
	<b>12,50</b>	<b>36,31</b>	<b>47,02</b>	4,17
Mazowieckie	12,75	9,35	12,25	22,95
	13,98	22,58	39,43	24,01
Opolskie	0,98	4,45	3,79	0,34
	4,41	<b>44,12</b>	<b>50,00</b>	1,47
Podkarpackie	4,90	4,90	7,35	9,93
	10,49	23,08	46,15	20,28
Podlaskie	3,92	4,15	5,46	5,48
	11,43	26,67	46,67	15,24
Pomorskie	5,23	6,23	3,90	1,71
	<b>16,33</b>	<b>42,86</b>	<b>35,71</b>	5,10
Śląskie	9,80	9,79	2,45	0,00
	<b>25,42</b>	<b>55,93</b>	<b>18,64</b>	0,00
Świętokrzyskie	2,29	2,97	6,24	4,79
	7,22	<b>20,62</b>	57,73	<b>14,43</b>
Warmińsko-mazurskie	1,96	2,08	4,57	13,36
	6,00	<b>14,00</b>	<b>41,00</b>	<b>39,00</b>
Wielkopolskie	15,03	12,61	8,24	0,68
	<b>22,22</b>	<b>41,06</b>	<b>35,75</b>	0,97
Zachodniopomorskie	4,90	2,23	5,57	7,53
	14,71	14,71	49,02	21,57

W wierszu pierwszym dla każdego województwa podano wartość % z kolumny, w wierszu drugim – wartość % z wiersza. Istotne zależności zaznaczono pogrubieniem.

Źródło: pracowanie i obliczenia własne.

Zgodnie z otrzymanym rozkładem 57% badanych jednostek utrzymało się w klasie I, co oznacza, że wysoki poziom zrównoważenia w wymiarze gospodarczym utrwał się. Jednocześnie w relacji do 2012 roku zaobserwowano spadek 104 gmin do klasy niższej, a 19 do klasy III. Równolegle obserwowanym zjawi-

skiem były prawie równoliczne awanse do klasy I z klasy II. Istotne zmiany zaobserwowano również w obrębie pozostałych klas, a przesunięcia te miały głównie charakter międzyklasowy. Ruchy te potwierdzają włączenie tych obszarów w proces zmian rozwojowych.

### 3.2. Pomiar i zmiany ładu społecznego

Pomiar ładu społecznego obejmował zmienne opisujące trzy składowe: sytuację demograficzną, aktywność mieszkańców i władz lokalnych oraz warunki życia. Pomiar przeprowadzono dla roku 2019, zaś punktem odniesienia były dane z lat 2007 i 2012. Głównym źródłem pozyskania danych był Bank Danych Lokalnych GUS.

Jedną z badanych składowych ładu społecznego jest sytuacja demograficzna. Rozpoznanie jej pozwala na ocenę stanu, struktury i prognozowanie liczby ludności. Podstawowe zjawiska wpływające na stan i zmiany liczby ludności to ruch naturalny i wędrowność, strukturę zaś determinują płeć i wiek.

Wskaźnik feminizacji, który opisuje relację między liczbą kobiet i mężczyzn w populacji<sup>26</sup>, może być odnoszony do wybranych grup wieku. Szczególny walor poznawczy posiada miara dla tzw. wieku matrymonialnego (20-34 lata), poza oceną stanu struktury niesie walory prognostyczne dla zdarzeń m.in. zawierania małżeństw, przyrostu naturalnego, czy ze względu na selektywny charakter migracji (wzmoczony odpływ migracyjny kobiet<sup>27</sup>) na obszarach wiejskich pośrednio jest miarą ich atrakcyjności lokalizacyjnej. Skutkiem czego na obszarach nieatrakcyjnych obserwowany jest „deficyt” kobiet w grupie matrymonialnej, określaney jako problem braku żony dla rolnika (Frenkel, 2000, s. 38; Rosner, Stanny, 2014, s. 122).

W badanym okresie<sup>28</sup> odnotowano wzrost wskaźnika feminizacji z poziomu 90,8 (2007 rok) do 92,9 (2019 rok), co niewątpliwie jest korzystnym zjawiskiem

<sup>26</sup> Zmiany liczby ludności mogą być dodatkowo wywołane zmianą granic jednostek administracyjnych (Rosner, 2012).

<sup>27</sup> Pośród czynników wpływających na wzmoczoną migrację kobiet Rosner i Stanny (2014, s. 121) wymieniają: kanał edukacyjny, wzorce zawierania małżeństw czy dziedziczenie gospodarstwa przez syna.

<sup>28</sup> Pomiaru dokonano dla trzech momentów czasowych, tj. kolejno dla 2007, 2012 i 2019 roku. Mając na względzie przesłanki merytoryczne przyjęto średnie z trzech lat (począwszy od 2005 roku).



w warstwie statystycznej. Zrozumienie sytuacji wymaga rozpoznania rozkładu przestrzennego zjawiska. Na poziomie lokalnym różnice zawierały się w przedziale od 67 (Młynarze, mazowieckie) do 138 (Białowieża, podlaskie). W wymiarze regionalnym odnotowano utrwalające się istotne różnice, wartości najwyższe i oczekiwane były w regionach: Opolskiem (97) i Śląskiem (96), zgoła odmienna sytuacja jest w regionach wschodniej Polski – Podlaskiem (89) i Warmińsko-Mazurskiem (90). Drugą skalą porządkującą rozkład miary jest poziom urbanizacji. Wysokie wartości obecne są na obszarach metropolitalnych, głównie w aglomeracjach: warszawskiej, trójmiejskiej, poznańskiej i wrocławskiej. Drugą grupę stanowią rozległe i dość zwarte skupiska gmin o niskim wskaźniku feminizacji skoncentrowane w północno-wschodniej i centralnej części kraju, a także na obszarach wewnętrznych peryferii (gminy położone na styku regionów). Podział ten utrwała się w czasie i jest potwierdzeniem odpływu migracyjnego kobiet z obszarów peryferyjnych i źle skomunikowanych do miast (kanał edukacyjny), a następnie do obszarów suburbanizowanych (rysunek 3.2.1). Wybór terenów podmiejskich wynika często z przesłanek ekonomicznych, tj. łatwiejszej dostępności nieruchomości mieszkaniowej (niższy koszt zakupu). Dodatkowo obszary wiejskie zasilane są przez młode małżeństwa, które wybierają teren podmiejski jako ośrodek życia (tutaj przesłanki podejmowanych decyzji są różne). W rezultacie otrzymany wynik potwierdza zaawansowane procesy urbanizacji wsi na obszarach podmiejskich oraz proces gentryfikacji.

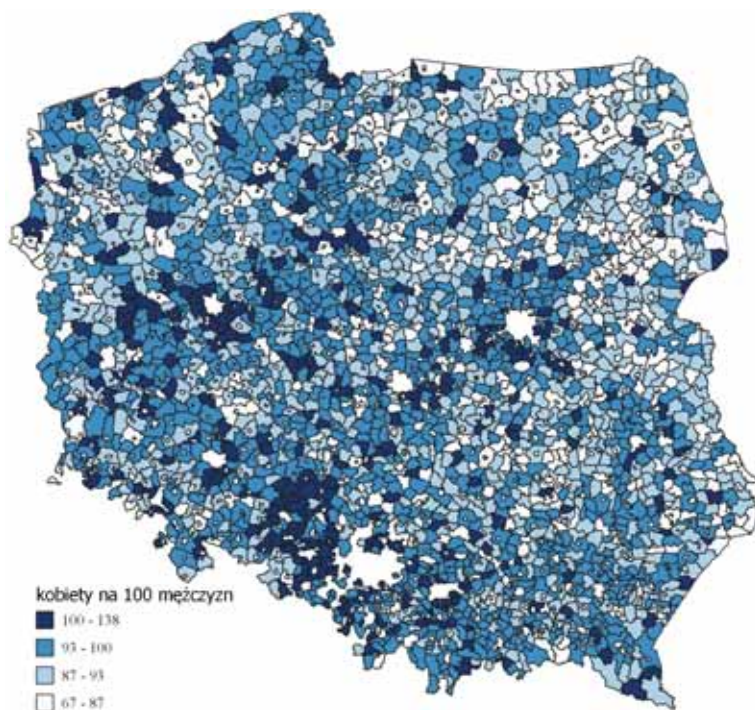
Graficzną ilustracją obrazującą strukturę ludności według wieku jest piramida ludności, której to budowa przypomina kształtem trójkąt, gdzie podstawa odzwierciedla młode pokolenie (dzieci i młodzież), zaś góra opisuje sytuację w rocznikach starszych. Jedną z miar obrazujących strukturę ludności według wieku jest relacja dzieci-starzy<sup>29</sup> (dzieci 0-14, starzy > 60 lat). Miara ta niesie informację o zastępowalności pokoleń, obrazując stan między dolną a górną częścią piramidy, jak też poza oceną struktury ma walory prognostyczne. Odwołując się do przykładu informuje ile wnucząt przypada na jednego dziadka lub babcię (Frenkel, 2002, s. 40, Rosner i Stanny, 2007, s. 118, Rosner i Stanny, 2014, s. 123).

W 2019 roku na obszarach wiejskich Polski średnio 72 dzieci przypadało na 100 osób starszych, w relacji do roku 2007 i 2012, miary te były wyższe i korzystniejsze, wynosząc odpowiednio 105 i 89. Obecnie obserwujemy regresywny typ rozwoju ludności aż w 2023 gminach, z drugiej strony do typu progresywnego

<sup>29</sup> Stanny (2010, s. 39) określa miarę jako indeks starości. Zgodnie z przedstawioną prognozą oszacowała, że liczba iloraz wnuczków do dziadków zmniejszy się na wsi o połowę (1,6 do 0,8 w 2035 r.).

możemy zaliczyć 11 jednostek. O ile w 2012 roku, co czwarta gmina reprezentowała typ stacjonarny, teraz do tej grupy zaliczamy co 15<sup>30</sup>. Reasumując na obszarach wiejskich odnotowano wyniki wskazujące na proces właściwego starzenia się ludności. Jak podkreśla Stanny (2010, s. 39) spadek liczby dzieci jest zjawiskiem niekorzystnym, ponieważ w dłuższej perspektywie oznacza osłabienie zasobów ludności w wieku produkcyjnym.

**Rysunek 3.2.1. Wskaźnik feminizacji ludności w wieku 20-35 lat**



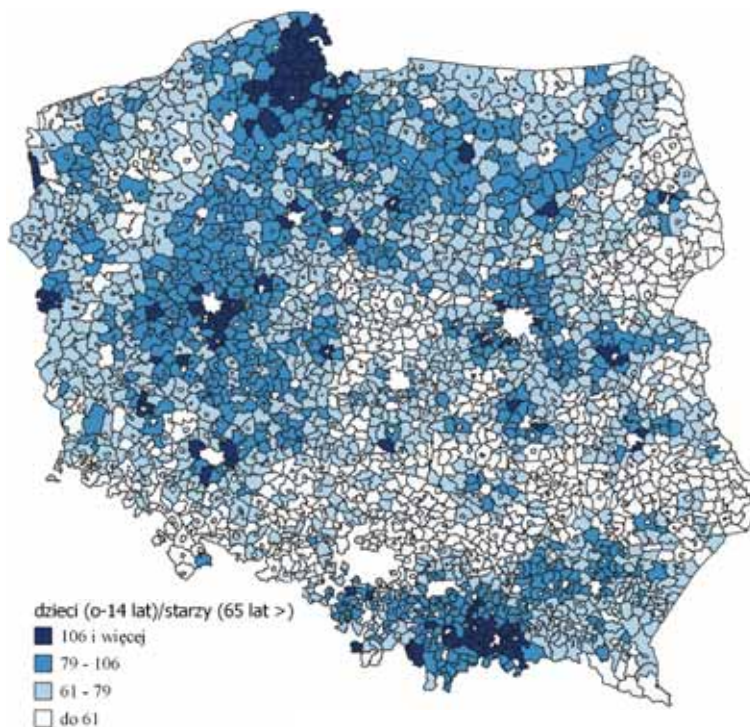
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL 2019, GUS.

Zgodnie z otrzymanymi wynikami i rozkładem przestrzennym możemy zaobserwować utrwalanie się w czasie wcześniejszych rozkładów. Dalszemu umocnieniu struktur ludności podlegają obszary województw: województwa północnej

<sup>30</sup> W przypadku ładu społecznego przedstawione miary dotyczą obszarów wiejskich, w gminach miejsko-wiejskich (tj. wyłączono miasta), tam gdzie niemożliwe było wyodrębnienie miary gmina miejsko-wiejska rozpatrywana jest integralnie.

Polski (warmińsko-mazurskie i pomorskie), a także północna i środkowa Wielkopolska oraz Małopolska. Osobną grupę stanowią tereny metropolitalne, zasilane przez ludność pochodzącą głównie z peryferii (rysunek 3.2.2).

**Rysunek 3.2.2. Wartość wskaźnika relacji dzieci-starzy**



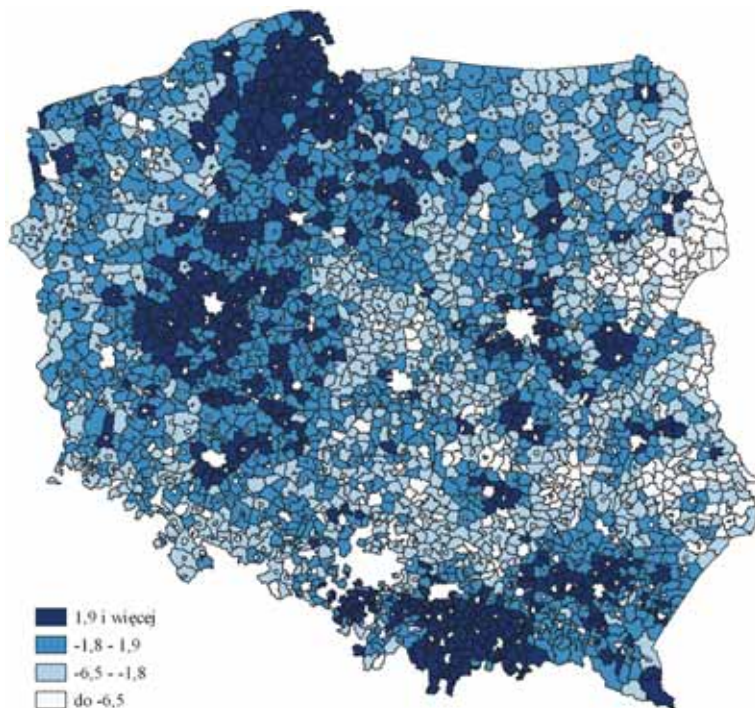
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL 2019, GUS.

Zmiany liczby ludności są wynikiem ruchu naturalnego, będącego wypadkową zdarzeń urodzeń i zgonów. Miara ta określona została dla obszarów wiejskich gmin wiejskich i miejsko-wiejskich, a dla zachowania jej rzetelności pomiarów dokonano dla 3 lat<sup>31</sup> (zgodnie z rekomendacjami Rosner, Stanny, 2014). W 2019 roku przyrost naturalny na obszarach wiejskich był ujemny i wynosił – 0,10 na 1000 ludności. W przekroju województw odnotowano istotne różnicowania, dla 10 województw przyrost naturalny był ujemny, najniższe wartości odnoto-

<sup>31</sup> Założenia metodyczne poprzedniego Raportu są tożsame.

wano dla podlaskiego (5,3) i lubelskiego (3,2). Z drugiej strony rozkładu mamy regiony z dodatnim przyrostem i są to obszary wiejskie: pomorskiego (3,5), wielkopolskiego (1,9) i małopolskiego (1,9). Różnice nabierają na sile na poziomie lokalnym, zawierały się w przedziale od -24 Czyże (podlaskie) do 14 Komorniki (wielkopolskie)<sup>32</sup> (rysunek 3.2.3).

**Rysunek 3.2.3. Wartość wskaźnika przyrostu naturalnego na 1000 mieszkańców**



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL 2017-2019, GUS.

Przestrzenny rozkład badanego zjawiska utrwała się w czasie, przy jednoczesnym wzmocnieniu wcześniej obserwowanych zjawisk. W rezultacie otrzymujemy obraz obszarów wiejskich Polski: północnej (warmińsko-mazurskie, pomorskie),

<sup>32</sup> Pośród typów o najgłębszym spadku liczby urodzeń Śleszyński (2016, s. 4) wskazuje na gminy „turystyczne” i położone w korytarzach transportowych. Na spadek poziomu urodzeń ma wpływ przesuwanie się niżów i wyżów (1974-1985), przechodzenie w wiek postprokreacyjny, któremu towarzyszy odpływ ludności w wieku prokreacyjnym za granicę. Na zjawisko falowania demograficznego w interpretacji zjawisk zwraca uwagę Stanny (2010).

centralnej (wielkopolskie) i południowo-wschodniej, gdzie utrzymuje się dodatni przyrost naturalny, ten również obserwowany jest w aglomeracji warszawskiej wraz z nielicznymi enklawami regionalnymi, pozostałe tereny stanowią obszary ubytku ludności. Rozkład przyrostu naturalnego będący wypadkową liczby urodzeń i zgonów, sprzężony jest bezpośrednio ze strukturą ludności. Korespondują zatem obszary wzrostu ludności z terenami młodszymi demograficznie, gdzie atrakcyjność miejsc stanowi zachętę dla młodych rodzin do osiedlania się. Z kolei w Polsce Wschodniej, Galicji, na Śląsku i Śląsku Opolskim, gdzie procesy starzenia ludności są wyraźnie obserwowane, przy jednoczesnym niskim wskaźniku urodzeń, który dodatkowo sprzężony jest z odpływem migracyjnym, obserwujemy trwający ubytek ludności na obszarach wiejskich.

Dane odnoszące się do sytuacji demograficznej na obszarach wiejskich obarczone są błędem poznawczym, wynikającym z zasad rejestracji migracji i stanów ludności. Zwłaszcza poza ewidencją pozostaje duży odpływ ludności zagranicę. Fakt ten rzutuje na wiarygodność przeprowadzanych ocen, a w szczególności na ocenę poziomu natężenia negatywnych zjawisk na obszarach peryferyjnych (Śleszyński, 2016, s. 2). Problem braku wiarygodnych danych dla ruchu wędrownego podnoszony jest przez Rosnera (2014, s. 64), określane są one również jako szczątkowe (Stanny, Rosner, 2014, s. 114). W związku z tym badacze polegają na ocenie migracji wewnętrznych dla ruchu wędrownego (Monitoring rozwoju obszarów wiejskich 2014, 2016, 2018).

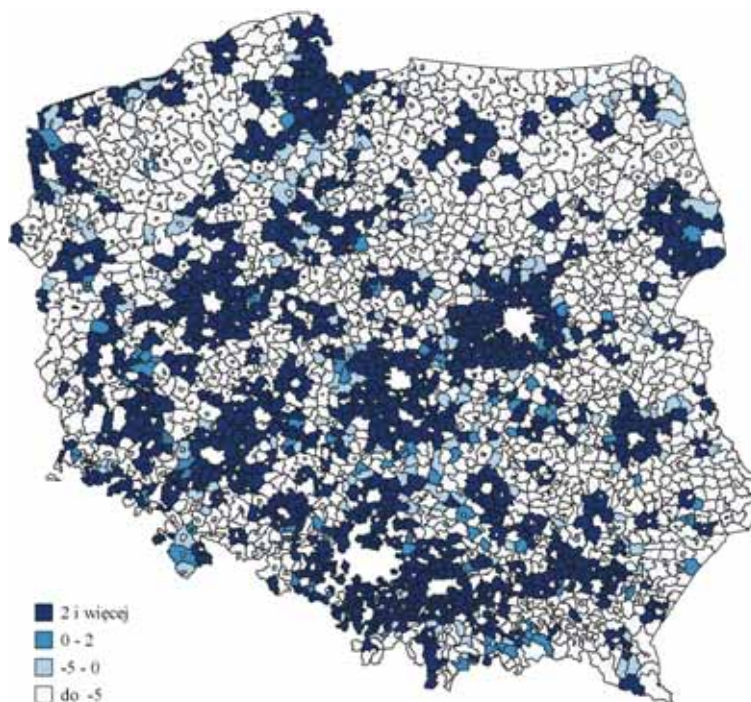
W badaniu mimo wszystko podjęto decyzję, by pozostać przy pierwotnym założeniu włączenia do oceny ruchu wędrownego migracji zagranicznych. Poza kierunkiem migracji w ocenie przepływów ważna jest struktura wieku migrantów. Najbardziej mobilną grupą są osoby z przedziału wieku 20-29 lat. Jednocześnie jest to przedział obejmujący wiek środkowy nowożeńców na obszarach wiejskich, a było to odpowiednio 28,7 lat dla mężczyzn i 26,6 lat dla kobiet<sup>33</sup> (Obszary wiejskie w 2018 r., GUS). Rozpoznanie to rzutuje na ocenę stanu ludności i prognozowanych zmian sytuacji demograficznej.

W badanym okresie odnotowano w Polsce na obszarach wiejskich ujemne saldo migracji, które wyniosło 0,2, co oznacza, że więcej osób wyjechało niż przyjechało. W ujęciu regionalnym obserwujemy istotne różnice, odnotowując ujemne wartości miary kolejno w województwach: podlaskim (2,4), warmińsko-mazurskim (4,2) i lubelskim (2,8). Rozstęp wartości narasta na poziomie lokal-

<sup>33</sup> Przesunięcie to w relacji do 2010r. wyniosło 1,5 roku.

nym, a wartość wahała się od -14 Karlino (zachodniopomorskie) do 53 Kórnik (wielkopolskie). W relacji do poprzednich okresów badań obserwujemy wzrost salda migracji<sup>34</sup>. Powstałe układy zależności przestrzennych poddają się utrwaleniu w czasie. Rozpoznane wcześniej układy porządkujące przestrzeń obszarów wiejskich, tj.: północ (Warmia i Mazury, Pomorze Środkowe i Zachodnie) versus południowo-wschodnia Polska; centrum – peryferia (obszary wokół ośrodków regionalnych vs obszary peryferyjne, czyli obszary wewnętrznych peryferii – pogranicza województw); obszary szczególne (specyficzne, pozostające pod wpływem uwarunkowań historycznych), takie jak Śląsk Opolski oraz tereny zachodniego i wschodniego pogranicza kraju (rysunek 3.2.4).

**Rysunek 3.2.4. Wartość wskaźnika salda migracji na 1000 mieszkańców**



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL 2017-2019, GUS.

<sup>34</sup> Saldo ruchu wewnętrznego wynosiło 28,3 tys., z kolei saldo migracji zagranicznych 1,4 tys. osób (wobec 59 w 2008) (Obszary wiejskie 2018, GUS, s. 52-53).

Przywołane układy porządkują rozkład wartości miar dwubiegunowo wzrost liczby ludności i odpływ ludności, przyjmując, że jest to uproszczenie pozwalające na zrozumienie obserwowanych zjawisk, należy pamiętać o fakcie zmienności natężenia badanej cechy. Wzrost liczby ludności obserwujemy na obszarach wiejskich Galicji i centralnej Wielkopolski; aglomeracji warszawskiej, poznańskiej, krakowskiej, wrocławskiej oraz ze zdecydowanie mniejszym nasileniem w pozostałych ośrodkach regionalnych. W opozycji pozostają obszary Polski północnej, wewnętrzne peryferia regionów, pogranicze wschodnie i zachodnie oraz Śląsk Opolski<sup>35</sup>.

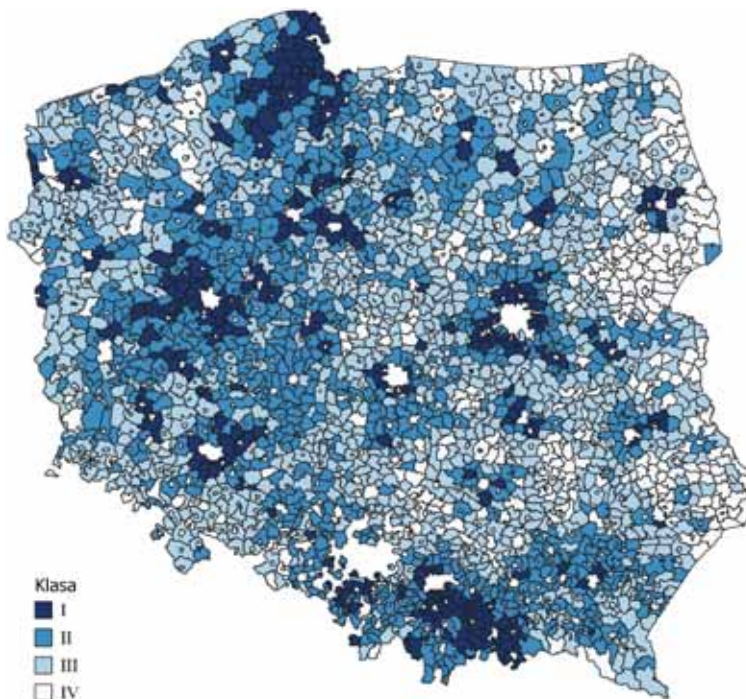
Ubytek ludności wewnątrzregionalny jest skutkiem przemieszczeń ludności wewnątrz kraju, głównie na obszary metropolitalne lub do miast. Teoretycznie związane jest to z oddziaływaniem bieguna wzrostu, skutkiem czego jest proces wymywania ludności z terenów nieatrakcyjnych z punktu widzenia osiedlania się. Z kolei zjawisko odpływu z terenów pogranicza i Śląska Opolskiego związane jest z migracjami zagranicznymi. Warto zaznaczyć, że natężenie zjawiska związane jest z rentą położenia, im wyższy jej poziom tym siła przyciągania ośrodka jest większa. Z drugiej strony niski poziom renty położenia wzmacnia skłonność do porzucenia obszarów nieatrakcyjnych, szczególnie jest to obserwowane z udziałem tzw. kanału edukacyjnego<sup>36</sup>, co wyjaśnia duże wzrosty liczby ludności na obszarach aglomeracyjnych.

Omówione wyżej miary, tj. współczynnik feminizacji ludności w wieku matrymonialnym, relacja dzieci – starzy, przyrost naturalny oraz saldo migracji na 1000 osób, posłużyły jako cechy proste do oceny sytuacji demograficznej na obszarach wiejskich, a w kolejnym kroku do ich klasyfikacji ze względu na stan badanego zjawiska. Wyodrębniono cztery grupy gmin o zróżnicowanej sytuacji demograficznej, szczegółowo omówiono najnowsze wyniki dla roku 2019, odwołując się do badań wcześniejszych do lat 2007 i 2012. Miary średnie otrzymanych wyników zawarto w tabeli 3.2.1, a terytorialny rozkład badanego zjawiska zawiera mapa przedstawiona na rysunku 3.2.5.

<sup>35</sup> Emigranci zagraniczni z województwa opolskiego w migracjach zagranicznych stanowili 14,6% (GUS, 2018).

<sup>36</sup> Potwierdzeniem tego są statystyki, zgodnie z którymi ludzie w wieku 25-34 lata wraz z rodzinami najczęściej osiedlali się na obszarach wiejskich. Jednocześnie w związku z prognozowanym przyspieszeniem starzenia się zasobów pracy na obszarach wiejskich, od 2020 r. obserwowana będzie mniejsza mobilność przestrzenna i zawodowa wśród poszukujących pracy (Stanny, 2010, s. 57).

Rysunek 3.2.5. Syntetyczny poziom sytuacji demograficznej



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL 2017-2019, GUS.

Obszary, których sytuację określono jako bardzo dobrą, skupione zostały w klasie I i było to 278 gmin (13%). Otrzymane wartości cech prostych potwierdzają dobrą sytuację demograficzną zarówno w obszarze badanych struktur (płci i wieku), jak i stanu ludności (dodatni przyrost naturalny wzmacniany napływem ludności). Szczęólnego komentarza wymagają dwie miary, a mianowicie indeks starości 103 tylko w obrębie tej klasy przekracza 100 oraz saldo migracji (10). Obie miary potwierdzają atrakcyjność osiedleńczą obszarów, która jest wypadkową składowych renty położenia. W grupie tej najliczniej reprezentowane były gminy województw: małopolskiego (59), pomorskiego (40) i wielkopolskiego (46). Warto zaznaczyć, że tylko po 3 reprezentantki miały w klasie województwa: opolskie, warmińsko-mazurskie i podlaskie.



**Tabela 3.2.1. Średnie wartości wskaźników charakteryzujące sytuację demograficzną na obszarach wiejskich w Polsce w latach 2007, 2012 i 2019**

Wyszczególnienie	Rok	Klasa				Ogółem
		I	II	III	IV	
Liczba jednostek	2007	284	805	761	322	2172
	2012	259	766	853	294	2172
	2019	278	719	898	275	2 170
<b>Średnie wartości wskaźnika</b>						
Wskaźnik feminizacji (20-35 lat)	2007	99,0	93,9	88,8	80,6	90,8
	2012	98,4	93,8	90,5	86,4	92,0
	2019	98,8	95,4	91,3	85,7	92,9
Relacja dzieci – starzy	2007	150,2	116,2	90,7	69,0	104,7
	2012	107,2	93,0	85,0	76,0	89,3
	2019	102,9	78,1	64,3	50,6	72,1
Przyrost naturalny (na 1000 mieszkańców)	2007	4,6	1,8	-1,3	-5,1	0,0
	2012	2,6	1,0	-0,4	-2,2	0,2
	2019	4,3	0,9	-2,1	-6,3	-0,8
Saldo migracji (na 1000 mieszkańców)	2007	8,4	0,4	-1,9	-3,8	0,0
	2012	10,4	1,5	-1,1	-3,0	0,9
	2019	10,1	0,7	-2,8	-5,0	-0,2
<b>Wskaźnik syntetyczny</b>	2007	<b>0,60</b>	<b>0,50</b>	<b>0,43</b>	<b>0,34</b>	<b>0,46</b>
	2012	<b>0,36</b>	<b>0,32</b>	<b>0,30</b>	<b>0,28</b>	<b>0,31</b>
	2019	<b>0,51</b>	<b>0,40</b>	<b>0,34</b>	<b>0,26</b>	<b>0,37</b>

Zródło: opracowanie i obliczenia własne.

Naturalną przestrzenną kontynuację klasy I stanowią dużo liczniejsze obszary klasy II, określone jako dobre (719 gmin, 33%). Różnice w relacji do klasy wyższej odnotowano dla przyrostu naturalnego (0,9) i salda migracji (0,7). Dowodzi to silnej koncentracji przestrzennej obszarów atrakcyjnych do zamieszkania – gminy klasy II położone są poza bezpośrednim obszarem oddziaływań miast regionalnych. Najwięcej gmin reprezentujących tę klasę było w tych regionach (województwach): Wielkopolsce (114), na Podkarpaciu (78) i Małopolsce (72).

Kolejne dwie klasy obejmują obszary wiejskie, gdzie obserwowany jest ubytek ludności, przy czym natężenie zjawiska jest wewnątrznie mocno zróżnicowane. Gminy, których poziom zjawisk demograficznych oceniono jako średni niższy obejmuje swoim zasięgiem 889 gmin (41 %), skupionych w klasie III. Terytorialnie najliczniej występują w województwach: mazowieckim, lubelskim i łódzkim. Obszary te wyróżnia brak równowagi w obszarze struktur płci i wieku. Ubytek ludności jest efektem sprzężeń między przyrostem naturalnym (ujemny) oraz odpływem migracyjnym. Zjawiska te nabierają na sile w gminach

klasy IV, których stan jest niekorzystny w wymiarze demograficznym. Brak równowagi notowany jest w obrębie każdej z miar, a natężenie wskazuje na zachwianie struktur ludnościowych, tym samym obserwujemy tutaj zaawansowane procesy starzenia się ludności. Dodatkowo na obszarach tych obserwujemy odpływ ludności, skutkiem czego obszary nabierają cech depopulacyjnych. W relacji do poprzedniego okresu badawczego stan ten ulega pogłębianiu w czasie, co dowodzi trwałości zachodzących zmian na obszarach wiejskich z jednej strony, a z drugiej wymusza podjęcie działań adekwatnych do zgłaszanych przez mieszkańców potrzeb i diagnozowanych problemów.

Do oceny zjawisk demograficznych na obszarach wiejskich, kluczowa jest pamięć o relacjach powiązań między nimi a innymi obszarami życia, gdzie powinny generować zmiany a te powinny być uwzględniane w programach rozwoju życia społeczno-gospodarczego, m.in.: ubezpieczeń społecznych, usług opiekuńczo-zdrowotnych czy zmian infrastrukturalnych (Stanny, 2010).

Zgodnie z otrzymanymi wynikami, zarzucić należy poszukiwania „statystycznej” wsi i należy zgodzić się z poglądem Stanny (2010, s. 58), że takowa nie istnieje. Zamiast niej otrzymujemy agregat silnie zróżnicowanych regionalnie i wewnątrzregionalnie obszarów wiejskich. Idąc dalej, rozwój obszarów wiejskich powinien stanowić kompromis z zachowaniem proporcji między możliwymi rozwiązaniami a potrzebami lokalnymi.

Drugą składową, której zmienne posłużyły do oceny stopnia zrównoważenia w obszarze ładu społecznego, jest aktywność społeczna. Rozpoznanie obszaru nastrocza trudności badaczom, szczególnie w przypadku podejmowania badań na poziomie lokalnym. O ile na poziomie regionalnym czy krajowym spectrum dostępnych miar jest szersze i daje bogatsze pole do podjęcia wnioskowania o badanym zjawisku, tak w wymiarze lokalnym pozostaje przyjąć miary pośrednio opisujące ład lub korespondujące z nim. Oznacza to, że nie wszystkie zmienne wprost opisują badane zjawisko, odnosząc się tylko w sposób pośredni do niego. Mając to na względzie do oceny aktywności społecznej użyto zmienne: frekwencja wyborcza w I turze wyborów samorządowych w 2018 roku, udział radnych ze średnim i wyższym wykształceniem, liczba organizacji pozarządowych na 1000 mieszkańców i liczba imprez kulturalnych na 1000 mieszkańców.

Zmienne wraz z proponowaną podkategorią ładu – aktywność społeczna, najbliższe są pojęciu kapitału społecznego. Kapitał społeczny to „więzi zaufania, lojalności i solidarności, znajdujące wyraz w samoorganizowaniu się i samorządności wspólnoty, głównie w ramach dobrowolnych stowarzyszeń” (Raport

o stanie wsi, 2004, s. 80). Czynniki ten identyfikowany jest jako główna bariera rozwoju obszarów wiejskich w Polsce, mająca swój wyraz w niskim poziomie aktywności społecznej mieszkańców, będąc jednocześnie obciążony posttransformacyjnym brakiem koncepcji polityki zintegrowanego wsparcia obszarów wiejskich (Wilkin, 2007, s. 48). Tym bardziej, że rzeczona polityka jest polem działań dla inicjatyw lokalnych i regionalnych. Zmiany w obszarze kapitału społecznego w Polsce, odbywają się w warunkach traumy społecznej (przykładem są obszary popegeerowskie), dywersyfikacji dochodów rolniczych wraz z pogłębiającym się procesem dezagrarnizacji wsi<sup>37</sup>, wprowadzeniem zasad funkcjonowania społeczeństwa globalnego – naruszając tradycyjną harmonię, włączając wieś w proces modernizacji (Kocik, 2000, s. 15)<sup>38</sup>.

Nowe instytucjonalne ramy funkcjonowania państwa i gospodarki lokalnej, stworzyły podstawy do odrodzenia i działania samorządu terytorialnego. Ten w procesie 30-letniej tradycji funkcjonowania w nowoczesnej Polsce stanowi podstawy dla działania społeczeństwa obywatelskiego. Mieszkańcy wspólnot lokalnych mogą korzystać z czynnego i biernego prawa wyborczego w procesie wyborczym. Zaangażowanie ludności ma bardzo indywidualny charakter, zmienny zarówno w czasie, jak i w przestrzeni. Choć niektóre porządki preferencji wyborczych czy rozkładów frekwencji w wyborach ogólnopolskich nabierają charakteru trwałego z nielicznymi wyjątkami, to w wyborach lokalnych silnie zaznacza się obecność uwarunkowań endogenicznych. Podstawowe mechanizmy geografii wyborczej nabierają na sile, w szczególności: problemy i konflikty<sup>39</sup> (głosowanie dla sprawy), kampania wyborcza (efekt sąsiedzki) czy lokalna kultura polityczna (w tym wymiarze nie bez znaczenia jest wpływ położenia w granicach danego zaboru). Otrzymany rozkład przestrzenny frekwencji wyborczej cechuje duże zróżnicowanie i trudność w próbie znalezienia zależności przestrzennej. Dodatkowego komentarza wymaga województwo opolskie, gdzie poziom frekwencji jest najniższy spośród wszystkich regionów (47,8%), co daje

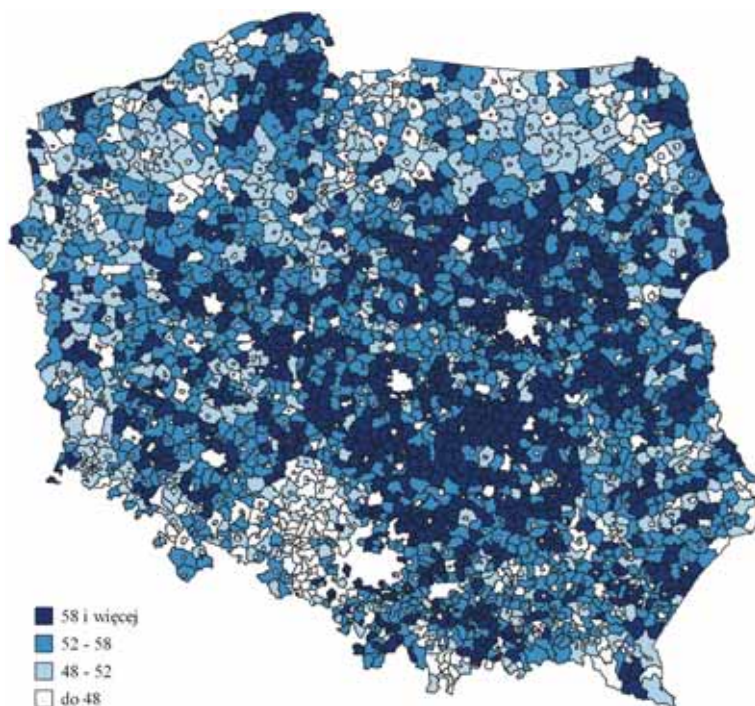
<sup>37</sup> Dochody z produkcji rolnej stanowiły 10% dochodów gospodarstw domowych na wsi. W gospodarstwach tych główne źródło dochodu stanowiła praca najemna (47,6% ogółu dochodów wiejskich gospodarstw domowych; drugą pozycję stanowiły świadczenia społeczne 31,5%) (Wilkin, 2020, s. 23).

<sup>38</sup> *Dopóki pieniądź nie posiadał wartości, bo w życiu codziennym chłop nie służył do niczego, a w wymiarze pokolenia najwyżej do zakupu ziemi, dopóty możliwe było funkcjonowanie zwartej i jednolitego systemu wartości oraz istnienie tradycyjnej podporządkowującej w naturalny sposób relacje między człowiekiem, przyrodą, społecznością lokalną i sferą nadprzyrodzoną* (Kocik, 2000, s. 15).

<sup>39</sup> Ostatnio zaproponowano efekt zachęty w postaci zakupu wozu strażackiego dla gmin o najwyższej frekwencji wyborczej w regionie, zastosowano wprowadzić odgórny mechanizm, a efekt zwiększonej frekwencji był obecny. Ciekawym wnioskiem w przypadku Wielkopolski jest duża mobilizacja pośród mieszkańców jednej z najlepiej rozwiniętych gmin – Suchy Las.

wynik o blisko 10 punktów procentowych niższy od średniej dla kraju. Z kolei rozpiętość na poziomie lokalnym zawierała się w przedziale od 26% (Lubomia, śląskie) do 77% (Kleszczów, łódzkie). Obserwujemy tutaj ciekawą zależność – w pierwszej gminie tylko co czwarty mieszkaniec uprawniony do głosowania wziął w nim udział, a w przypadku drugim – również co czwarty nie wziął w nim udziału. Ogólna refleksja, która ma charakter dość utrwalony w Polsce, to podział na bardziej zaangażowany wschód i mniej aktywny zachód, podział ten stanowi duże uproszczenie i cechuje go brak ciągłości przestrzennej. Reasumując trudno o bardziej jednoznaczne i generalizujące wnioski z dwóch powodów, pierwszy jest skutkiem charakteru lokalnych wyborów (badaniu poddano wybory samorządowe), drugi – natura układów lokalnych i ich problemów sprawia, że rozkład ma bardzo indywidualny rys (rysunek 3.2.6).

**Rysunek 3.2.6. Frekwencja wyborcza (w %) w wyborach samorządowych w 2018 r.**



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL 2018, GUS.

Drugi wymiar partycypacji społecznej w procesie wyborczym stanowi biernie prawo wyborcze, czyli możliwość bycia wybranym jako przedstawiciel społeczności lokalnej do rady lub jako wójt czy burmistrz. Zadania własne i zlecone gminy, które ustawodawca przewidział do realizacji przez samorząd terytorialny sprawiają, że osoby zaangażowane w pełnienie służby publicznej powinny być dobrze przygotowane<sup>40</sup>. Motywem włączenia tej cechy był fakt, że obok aktu głosowania bardzo ważny jest wybór i kryteria, które uwzględniają mieszkańcy podejmując decyzję wyborczą. Cechy kandydatów podawane do publicznej wiadomości to: wiek, wykształcenie i wykonywana profesja. Przesłanką do włączenia zmiennej wykształcenie radnych do badań było założenie, zgodnie z którym wybór radnych stanowi pewien wyraz społecznych aspiracji mieszkańców i oczekiwań stawianych swoim przedstawicielom, czy też odzwierciedlenie poziomu własnego wykształcenia.

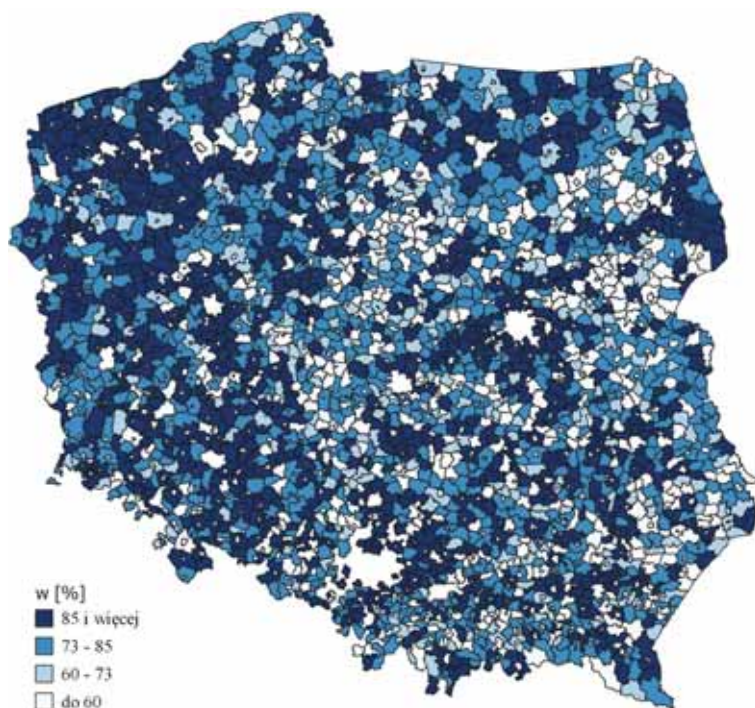
W całym badanym okresie odnotowano wzrost udziału radnych z wykształceniem średnim lub wyższym z poziomu 67,9 do 76,5%. W 2010, jak i 2018 roku spośród wszystkich wybranych rad w każdej był przynajmniej jeden radny z wykształceniem średnim lub wyższym. Pośród badanych jednostek w 161 odnotowano pełny skład rady ze wskazanym wykształceniem. W przekroju regionalnym w relacji do poprzednich momentów czasowych odnotowano zacieranie się różnic w tym obszarze<sup>41</sup> (podlaskie 72%, zachodniopomorskie 82%). Zjawisko to występuje z różnym natężeniem, zapewne jest pochodną funkcji i relacji powiązań obszarów wiejskich z miastem. Ma to swoje rozwinięcie w postawach mieszkańców i postrzeganiu miejsca zamieszkania jako ośrodka życia czy pełnienia tylko funkcji „sypialni” miasta. W rezultacie ze względu na przyjęty styl życia i sposób funkcjonowania w przestrzeni wiejskiej nowych mieszkańców, również stopniowana jest atrakcyjność uczestnictwa w życiu publicznym i angażowania się w działania wspólnotowe (rysunek 3.2.7).

Zrównoważenie społeczne dotyczy tego, jak jednostki, społeczności lokalne i społeczeństwa żyją ze sobą, zmierzając do realizacji postawionych przed sobą celów rozwoju, mając na względzie granice własnych domów i Ziemi jako całości (Calantino, 2015; OECD, 2019, s. 25). Rozwinięciem tej definicji jest pojmowanie rozwoju społecznego, jako harmonijnej ewolucji społeczeństwa, sprzyjanie klimatowi współżycia kulturowo i społecznie zróżnicowanych grup, przy jednoczesnym zachęcaniu do integracji społecznej, z poprawą jakości życia obejmującej całą społeczność (Polese i Stern, 2000).

<sup>40</sup> Ustawa o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 r. Art. 1 (Dz.U. z 2021 poz. 679).

<sup>41</sup> Rostęp dla roku 2010 zawierał się w przedziale od 63% podlaskie do lubelskie 83%.

Rysunek 3.2.7. Udział radnych z wykształceniem średnim i wyższym (%)

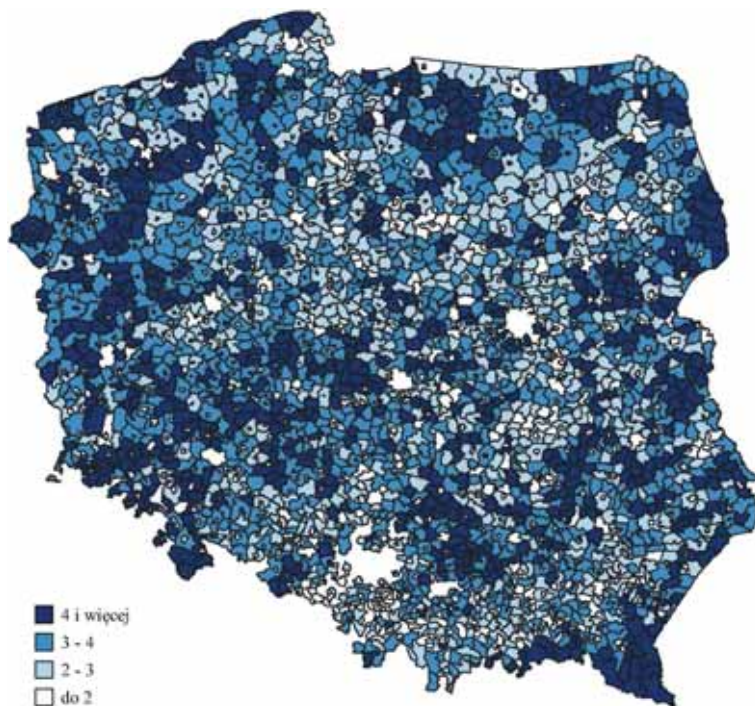


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL 2018, GUS.

Jednostki mogą integrować się ze sobą w sposób formalny i nieformalny. Pierwszy sposób może być wymiarem interakcji pomiędzy pozostałymi filarami. Ramy prawne funkcjonowania tzw. trzeciego sektora pozostają w obszarze zrównoważenia społecznego, zaś impulsy powstania organizacji mogą pochodzić z ładu ekonomicznego lub środowiskowego. W pierwszym przypadku powołanie organizacji i jej cykl życia, funkcjonowania stanowi efekt odpowiedzi na potrzebę pozyskania środków na określony cel, a nie jest wyrazem formalnej potrzeby zrzeszania się. Inna sytuacja jest na styku z ładem środowiskowym, gdzie np. w obliczu zagrożenia, troski o własną przestrzeń oddolnie powstaje organizacja jako efekt sformalizowania istniejącej grupy nieformalnej. Współzależności te obrazują wielowymiarowość zjawiska, które dodatkowo obarczone jest relikto- wymi granicami zaborowymi i spadkiem po gospodarce centralnie zarządzanej. Wprawdzie ta ostatnia pozostawiła w pamięci czyny społeczne, które ze swoim obciążeniem historycznym bywają pejoratywnie odbierane czy też obśmiewane.

W 2019 roku w każdej gminie w Polsce funkcjonowała co najmniej 1 organizacja pozarządowa. Dla zdecydowanej większości odnotowano od 2 do 3 podmiotów. Gminy, gdzie aktywność organizacji pozarządowych była najwyższa to obszary o wysokich walorach turystycznych, naturalnych czy unikatowej jakości przestrzeni. Wyniki obrazują relację zależności pomiędzy atrakcyjnością środowiska przyrodniczego, jego wysoką wartością gospodarczą, również z punktu widzenia realizowanych celów i skłonnością mieszkańców do formalizowania relacji (na rzecz zrzeszania się) oraz gęstością instytucjonalną (rysunek 3.2.8).

**Rysunek 3.2.8. Liczba organizacji pozarządowych na 1000 mieszkańców**



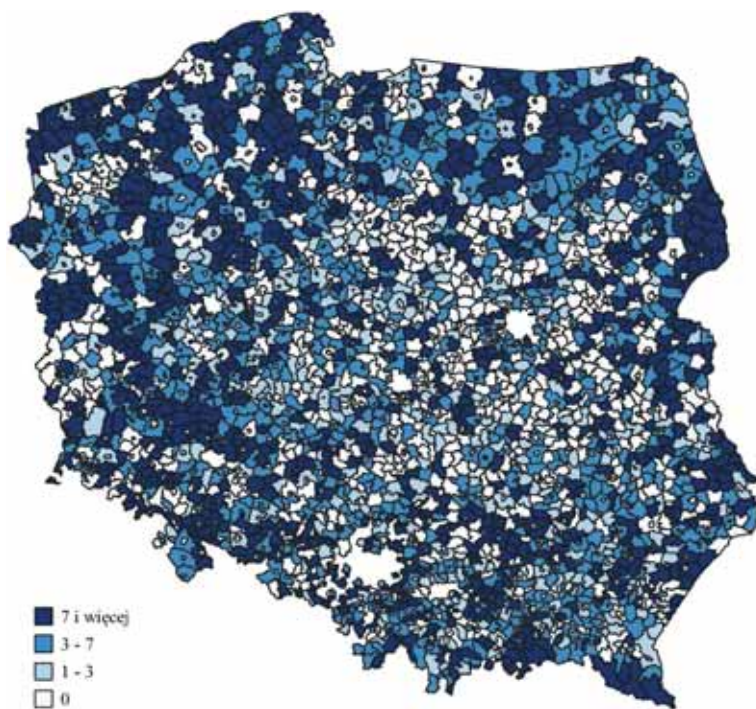
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL 2012, GUS.

Znaczenie kultury w zrównoważonym rozwoju wyrażone jest koncepcjami autorów, w których postrzegana jest ona jako czwarty wymiar rozwoju, albo jako czwarty wymiar przenikający trzy podstawowe filary (Ahman, 2013). W badaniu kultura ujęta została jako przestrzeń działań samorządowych instytucji kultury i organizacji pozarządowych, często ściśle powiązanych i współpracujących z lo-

kalną władzą. Miara ta wynika ze specyfiki przedmiotu badań, którego różnorodność z jednej strony jest wyzwaniem badawczym, z drugiej nastęrcza trudności w ilościowym ujęciu zjawiska. Wskaźnik liczba imprez kulturalnych na 1000 mieszkańców obrazuje możliwości finansowe gminy w tym obszarze, odpowiednio do potencjału ludnościowego.

W relacji do roku 2012 sytuacja uległa poprawie, ponieważ liczba gmin, w których nie odbyło się żadne wydarzenie kulturalne spadła do 547 (wobec 671 w 2007 roku i 750 w 2012 roku). Wynik ten może być obarczony błędem pomiaru, wynikającym ze sposobu kwalifikacji „imprezy” jako kulturalnej. Z drugiej strony rozkładu, wyłania się grupa gmin, gdzie tygodniowo odbywały się 2 wydarzenia. Otrzymany wynik obrazuje skalę dysproporcji terytorialnych, co szczególnie widoczne i dokuczliwe jest na peryferiach ze względu na dystans przestrzenny. Solidarna dokuczliwość braku dostępu do kultury w okresie pandemii, nadaje zdecydowanie szerszy wydźwięk społeczny zjawisku na co dzień obecnemu na wsi (rysunek 3.2.9).

**Rysunek 3.2.9. Liczba imprez kulturalnych na 1000 mieszkańców**

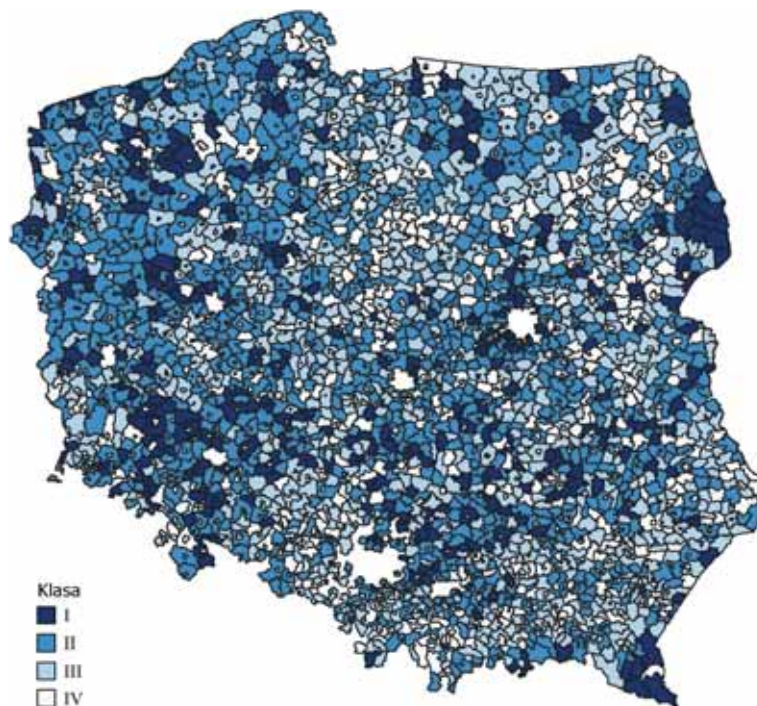


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL 2019, GUS.



Omówione cechy posłużyły jako zmienne do budowy miary syntetycznej – aktywność społeczna, która w kolejnym kroku pozwoliła na grupowanie obszarów wiejskich i ocenę odnotowanych zmian w relacji do 2007 i 2012 roku. Wyniki badań dla poszczególnych lat zawiera tabela 3.2.2, rozkład przestrzenny miary dla roku 2019 przedstawiono na rysunku 3.2.10.

**Rysunek 3.2.10. Syntetyczny poziom aktywności lokalnej**



Źródło: opracowanie i obliczenia własne.

Klasa I skupiła obszar 294 gmin (13%) i liczebnie zbliżona była do roku 2007, w wymiarze regionalnym dalej reprezentowana jest głównie w województwach: mazowieckim (39) i dolnośląskim (38). Klasę tą cechuje najwyższa frekwencja wyborcza – 59,5%, przy współwystępującym najwyższym odsetku radnych ze średnim i wyższym wykształceniem – 91%. Dodatkowym wzmocnieniem społeczności lokalnych są liczne organizacje pozarządowe, zaangażowane społeczności wspierane są przez władze lokalne licznymi wydarzeniami kulturalnymi.

Kapitał społeczny obszarów klasy I można określić jako wysoki, ze względu na poziom partycypacji społecznej, tak w procesie wyborczym, jak i organizację życia społeczności lokalnych. Miejsca te mogą być polem poszukiwań dobrych praktyk czy innowacji społecznych. Średni poziom badanej miary odnotowano w 841 gminach (39%, klasa II), wszystkie badane zmienne kształtują się na poziomie przeciętnym, a ich reprezentacja była równomiernie rozłożona w regionach.

Kolejną grupę obszarów utworzyły jednostki, których poziom określono jako średni niższy (33%, 721 jednostek) i najliczniej była ona reprezentowana w regionach: mazowieckim (46), małopolskim (33) i lubelskim (33). Zmienną różnicującą przynależność do klasy była liczba imprez kulturalnych. Obserwowane wcześniej zjawisko korelacji między frekwencją wyborczą a poziomem wykształcenia radnych ulega zatarciu. Wynika to z dwóch faktów: frekwencja wyborcza w wyborach samorządowych w Polsce wzrasta w ogóle, czemu współtowarzyszy wzrost wykształcenia radnych. Dodatkowo uczestniczymy w zmianie pokoleniowej, średnia wieku radnego spadła w relacji do 2007 i 2012 roku, zaś odsetek osób z wykształceniem średnim i wyższym jest większy w młodszych rocznikach.

Ostatnią grupę stanowiły obszary, których poziom zrównoważenia był niski (314). Ocena ta jest pochodną niskich nakładów na kulturę, słabego zaangażowania w funkcjonowanie trzeciego sektora, a dodatkowo niskiego uczestnictwa w procesie wyborczym. Nasuwa się tutaj kilka pytań dotyczących przyczyn stanu z pogranicza: obojętności, niechęci czy braku możliwości finansowych do podejmowania działań wspólnotowych. Otrzymane wyniki należy interpretować w łączności z pozostałymi miarami ładu, a także konfrontując z ładem gospodarczym i środowiskowym.

**Tabela 3.2.2. Średnie wartości wskaźników charakteryzujących aktywność społeczną w latach 2007, 2012 i 2019**

Wyszczególnienie	Rok	Klasa				Ogółem
		I	II	III	IV	
Liczba jednostek	2007	286	837	724	325	2172
	2012	330	790	749	303	2172
	2019	294	841	721	314	2 170
<b>Średnie wartości wskaźników</b>						
Frekwencja wyborcza w wyborach lokalnych	2007	57,0	52,7	50,2	45,7	51,4
	2012	56,5	53,9	52,5	49,9	53,3
	2019	59,5	56,7	55,5	51,7	56,0
Udział radnych z wykształceniem średnim i wyższym	2007	79,9	75,6	63,0	48,4	67,9
	2012	87,4	78,8	65,9	46,8	71,2
	2019	91,3	84,1	71,1	54,7	76,5

Wyszczególnienie	Rok	Klasa				Ogółem
		I	II	III	IV	
Stowarzyszenia i fundacje (na 1000 mieszkańców)	2007	2,9	2,3	2,0	1,7	2,2
	2012	3,7	2,8	2,5	2,2	2,8
	2019	4,6	3,6	3,2	2,9	3,5
Liczba imprez kulturalnych (na 1000 mieszkańców)	2007	13,7	5,0	3,2	2,2	5,1
	2012	14,9	5,7	3,6	2,5	5,7
	2019	15,6	6,8	5,4	4,8	7,2
Wskaźnik syntetyczny	2007	<b>0,46</b>	<b>0,39</b>	<b>0,33</b>	<b>0,26</b>	<b>0,36</b>
	2012	<b>0,48</b>	<b>0,42</b>	<b>0,36</b>	<b>0,29</b>	<b>0,39</b>
	2019	<b>0,51</b>	<b>0,45</b>	<b>0,40</b>	<b>0,34</b>	<b>0,43</b>

Źródło: opracowanie własne.

Sytuacja w obszarze wyposażenia infrastrukturalnego w postaci dostępu do wody, kanalizacji, jakości dróg uległa zdecydowanej poprawie w relacji do okresu przedakcesyjnego. Zachodzące zmiany wpłynęły na stan i warunki mieszkaniowe (użytkowanie i wyposażenie mieszkań) ludności wiejskiej, których zmiana zmniejszyła istniejące dysproporcje pod względem wygody życia na wsi i w mieście (Chmielewska, Zegar, 2020, s. 127). Towarzyszy temu rosnące zainteresowanie zamieszkaniem na wsi<sup>42</sup>.

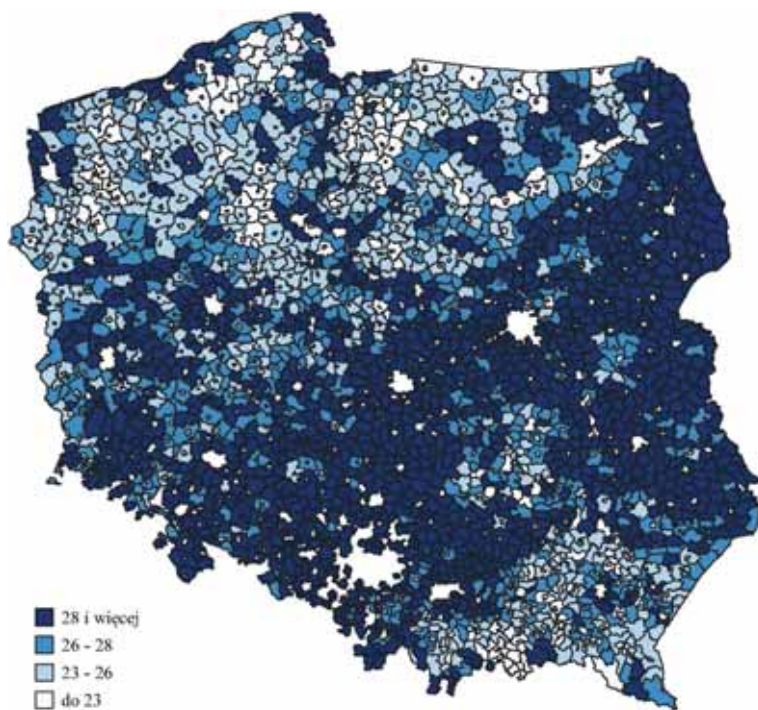
Miarą opisującą sytuację mieszkaniową w badaniu jest wskaźnik zagęszczenia mieszkań (to jest powierzchnia mieszkania przypadająca na 1 osobę). Przyjęto interpretację zgodnie z założeniem, że im wyższa wartość, tym lepszy standard życia. Ocena zmiennej powinna być połączona z sytuacją demograficzną na badanym obszarze, ze szczególnym uwzględnieniem zmiennych ruchu migracyjnego i naturalnego. Znając kontekst interpretacyjny miary, może ona pośrednio służyć jako prognostyk zachodzących procesów ludnościowych. Przy interpretacji nadal obecnych uwarunkowań historycznych, np. obszary popegeerowskie z substancją budowlaną pozostałą jako spadek minionego systemu – zabudowa blokowa. Ta jednocześnie coraz liczniej występuje w obszarach aglomeracyjnych, tworząc nowy kadr badanego zjawiska. Tym samym niska miara paradoksalnie może opisywać jednocześnie tereny depopulacyjne lub atrakcyjne do zamieszkania.

Przeciętna powierzchnia mieszkalna na obszarach wiejskich była wyższa o 3,5 m<sup>2</sup> w relacji do 2012 roku i wyniosła 30,2 m<sup>2</sup>. Zmienność miar na poziomie regionalnym zawierała się w przedziale od 28 m<sup>2</sup> (lubuskie) do 43 m<sup>2</sup> (świętokrzyskie). Krótkiego komentarza wymagają enklawy wysokich wartości, położone:

<sup>42</sup> W 2005 roku Wilkin (2005) przewidywał, że w dłuższej perspektywie do 2030 roku wzrośnie zainteresowanie chęcią życia na wsi. Sytuacja pandemii ożywiła i umocniła ten kierunek (Hałasiewicz, 2020).

wzdłuż wybrzeża Bałtyku, w Bieszczadach czy Sudetach, które są wynikiem atrakcyjności turystycznej obszarów (gdzie mieszkańcy korzystając z renty położenia, oferują sezonowo miejsca noclegowe). Z kolei wyspy niskich miar związane są z obszarami występowania Państwowych Gospodarstw Rolnych (rysunek 3.2.11). Do pełnego obrazu sytuacji mieszkaniowej na obszarach wiejskich należałoby rozszerzyć badania o stan wyposażenia mieszkań<sup>43</sup>.

**Rysunek 3.2.11. Powierzchnia mieszkalna przypadająca na 1 mieszkańca (m<sup>2</sup>)**



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL 2019, GUS.

Grupa osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, wymagająca dodatkowej troski ze strony państwa, pozostaje w polu oddziaływania polityki społecznej. Zróżnicowanie wewnątrz grupy jest pochodną oferowanej pomocy państwa dla poszczególnych beneficjentów, a także sposobów ich postrzegania. O ile sam fakt

<sup>43</sup> W szczególności dostęp do komputera, Internetu, przeszedł trudną konfrontację z rzeczywistością podczas trwającej pandemii.

wsparcia jednostek słabszych nie budzi kontrowersji, to forma i sposób realizacji jest przedmiotem sporów tak politycznych, jak i naukowych. Kalinowski (2020, s. 153), przestrzega przed *bezsensownym rozdawnictwem środków, które nie zbliża do realizacji założonych celów*, proponuje działania aktywizacyjne dla beneficjentów, by pobudzić ich do działania. Idąc dalej, badacze z drugiej strony ostrzegają przed bezrefleksyjnym odhaczaniem wykonania celów milenijnych (OECD, 2020).

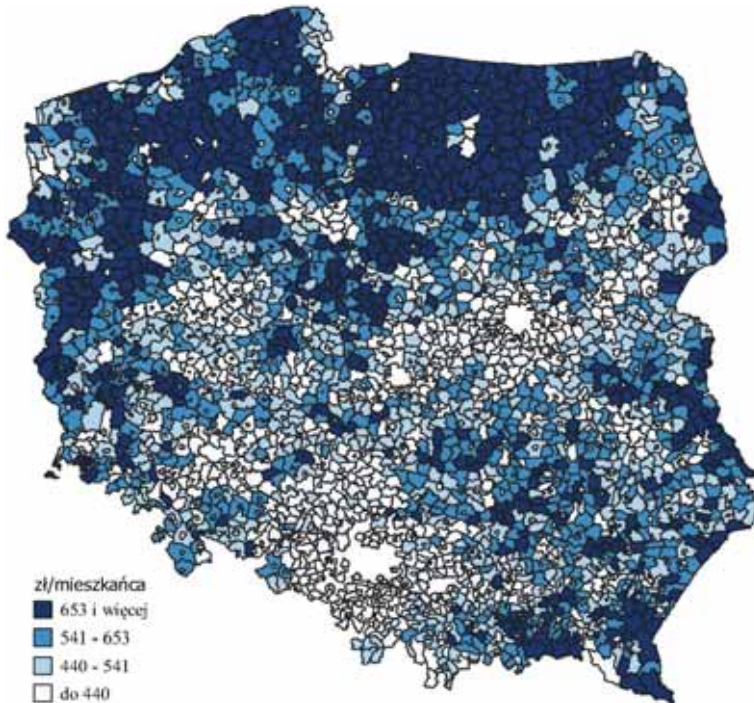
Proponowaną miarą dla pomiaru poziomu zasięgu pomocy społecznej na obszarach wiejskich jest wskaźnik wydatków budżetu gminy na pomoc społeczną na jednego mieszkańca. Miara ta, w związku z pojawieniem się Programu 500+, wymaga dodatkowego komentarza. Przywołany program wywołał zmiany w obrębie klasyfikacji budżetowej 852 i 855, w rezultacie po włączeniu miary otrzymujemy obraz zgoła odmienny i nieprzystający do realiów<sup>44</sup>. Podsumowując, do badań włączono cechę obejmującą wartości kwot w obrębie 852 i 855 w ostatnim roku budżetowym poprzedzającym zmiany w klasyfikacji, tj. 2016 rok.

W 2016 roku przeciętne wydatki na pomoc społeczną w przeliczeniu na 1 mieszkańca obszarów wiejskich w Polsce wyniosły 558 zł. Miara ta była istotnie zróżnicowana regionalnie, zmienność zawierała się w przedziale od 367 zł (śląskie, lokata utrzymana w relacji do lat poprzednich) do 871 zł (warmińsko-mazurskie). Rozkład ten uwarunkowany jest czynnikami o charakterze historycznym, przyrodniczym (w tym poziomem zasobności w surowce naturalne z jednej strony z drugiej wysokie walory przyrodnicze obszarów Natura 2000 Zielonych Płuc Polski), typem funkcjonalnym obszarów, a także obecnością państwowych gospodarstw rolnych. Te ostatnie warunkują postawy społecznej bierności, dziedziczenia biedy, a także wykluczenia pracowników z rynku pracy jako skutek likwidacji połączeń komunikacyjnych w pierwszym etapie transformacji. Z drugiej strony rozkładu znajdują się tereny o silnie rozwiniętych połączeniach funkcjonalnych z miastami, które są pochodną struktury osadniczej (tutaj wysoki poziom urbanizacji i uprzemysłowienia regionu). Prawidłowość tę w postaci niskich wydatków

<sup>44</sup> Na mocy Ustawy z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowaniu dzieci (Dz. U. z 2016 r. poz. 195) od kwietnia 2016 r. wprowadzono świadczenie wychowawcze, skierowane do rodzin wychowujących dzieci do 18 roku życia, tzw. „Rodzina 500 plus”. Świadczenie to było finansowane z budżetu państwa, poprzez samorząd gminny, który otrzymał również środki finansowe na pokrycie kosztów obsługi tego świadczenia. Celem jednolitego ewidencjonowania środków przeznaczonych na wsparcie rodziny, na mocy rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 25 lipca 2016 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz.U. z 2016 r. poz. 1121), utworzono w klasyfikacji budżetowej, nowy dział „855 – Rodzina”, który miał zastosowanie po raz pierwszy do projektów uchwał budżetowych na 2017 r. (za: bdl.stat.gov.pl).

na pomoc społeczną obserwujemy również na obszarach aglomeracyjnych miast (Warszawy, Poznania, Wrocławia) (rysunek 3.2.12).

**Rysunek 3.2.12. Wydatki budżetu gminy (w zł) na pomoc społeczną na 1 mieszkańca**



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL 2014-2016, GUS.

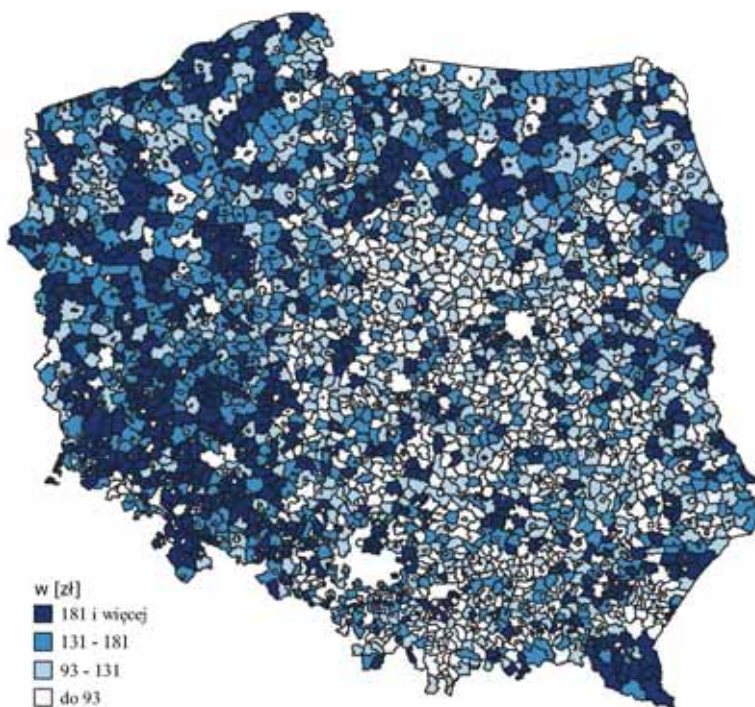
Miarą pozornie niezwiązaną z wydatkami na pomoc społeczną są wydatki na kulturę i sztukę oraz na kulturę fizyczną i sport. Pierwsze związane są z zapewnieniem kapitału kulturowo-duchowego, drugie odnoszą się do naszego zdrowia<sup>45</sup> (troski wobec jego stanu, poprawy witalności). W tym kontekście interesujące wnioski przywołuje Kalinowski (2020, s. 146), który analizując zasięg ubóstwa w powiązaniu z poziomem urbanizacji, dowodzi dwukrotnie liczniejszej grupy ubogich na wsi niż w dużym mieście. Obok zasięgu ubóstwa, badaniu poddaje się jego charakter, na wsi ubóstwo dotyka obszaru potrzeb, tj. kultura, oświata,

<sup>45</sup> Zdrowie obok edukacji wskazywane jest jako podstawowy zasób społeczeństw w procesie rozwoju.

czy wypoczynek, w mniejszym stopniu dotyczy bytu. W latach od 2005 do 2018 wskaźnik ubóstwa zmalał na wsi z 27,2% do 21,2%.

Brak kontaktu z żywą kulturą i sztuką szczególnie dokuczliwy jest na obszarach peryferyjnych. Tam najbardziej utrudniony jest dostęp do usług publicznych, izochroma czasu (odległość od ośrodka regionalnego powyżej 2h), sprawia, że realizacja spektakli gościnnych jest nieopłacalna dla wykonawców (długi czas dojazdu), po drugie zmiana kalkulacji może wpłynąć na brak możliwości refundacji przez samorząd. W rezultacie otrzymujemy głęboko podzieloną Polskę na obszary z dobrym i bardzo dobrym dostępem do kultury, gdzie nakłady wynoszą ponad 500 zł na mieszkańca (26 gmin), a z drugiej 115 gmin, w których przeznaczono mniej niż 50 zł. Rozkład ten jest zbliżony z wcześniej omawianą miarą – liczba imprez kulturalnych. Tutaj obecne są również enklawy wokół miast i obszary turystyczne, które stanowią grupy wspólnot lokalnych, wyróżniających się na mapie Polski. Stan ten w badanej perspektywie utrwała się (rysunek 3.2.13).

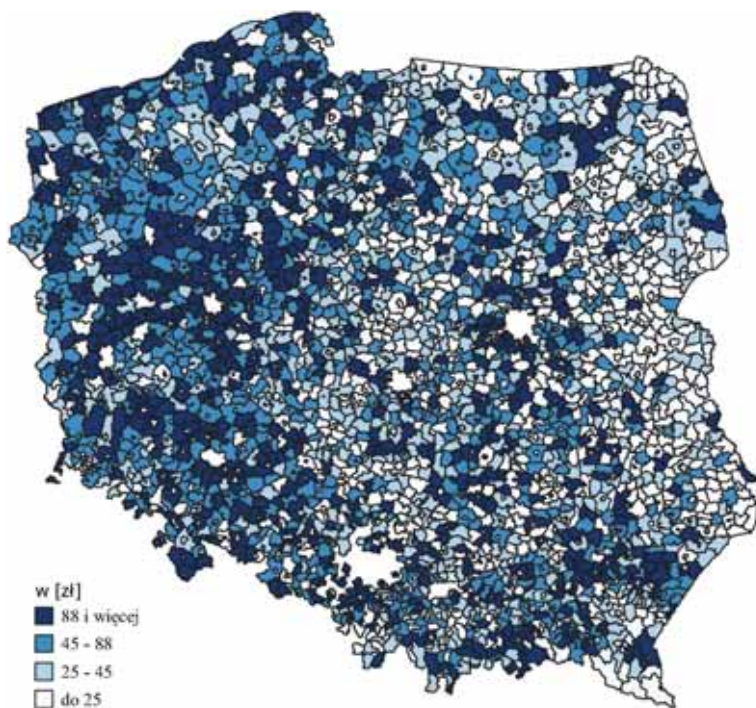
**Rysunek 3.2.13. Wydatki budżetu gminy na kulturę i sztukę (w zł) na 1 mieszkańca**



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL 2017-2019, GUS.

Ostatnią z miar dopełniającą opis warunków życia na obszarach wiejskich jest poziom nakładów na kulturę fizyczną i sport. Pod kategorią tych wydatków kryją się nakłady związane z utrzymaniem infrastruktury i jej odtwarzaniem, działalnością klubów sportowych etc. Obszar ten uległ wzmocnieniu poprzez transfer środków z UE, które wpłynęły na pojawienie się elementów infrastruktury sportowej dużej (hale sportowe, boiska), a także małej (siłownie, place zabaw – wcześniej zarezerwowane jako element przestrzeni miejskiej). Zgodnie z otrzymanymi wynikami odnotowano wzrost nakładów, co niewątpliwie jest korzystne. A jednocześnie narasta poziom zróżnicowań. To z kolei jest efektem pogarszającej się sytuacji obszarów wcześniej marginalizowanych, poprzez pogłębianie się niesprawiedliwości społecznej, mającej swój wymiar w deficytach infrastruktury sportowej i zdrowia na obszarach wiejskich (rysunek 3.2.14).

**Rysunek 3.2.14. Wydatki budżetu gminy na kulturę fizyczną i sport na 1 mieszkańca (w zł)**

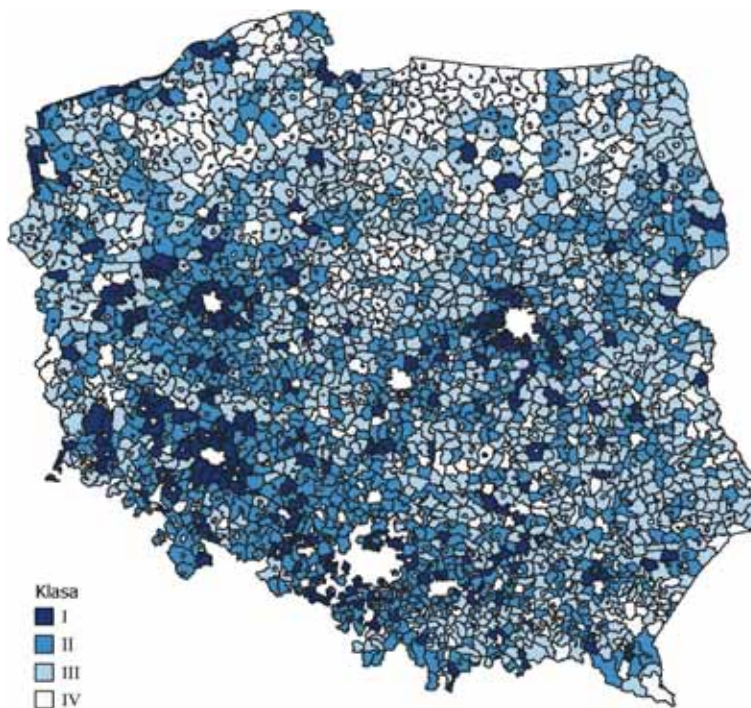


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL 2017-2019, GUS.



Omówione zmienne posłużyły do pomiaru składowej warunki życia. Przeprowadzona delimitacja pozwoliła na wyłonienie 4 klas o zróżnicowanym poziomie badanego zjawiska. Średnie wartości zmiennych zawiera tabela 3.2.3, natomiast rozkład przestrzenny klas przedstawiono na rysunku 3.2.15.

Rysunek 3.2.15. Syntetyczny poziom warunków życia



Źródło: opracowanie i obliczenia własne.

Grupa I zawiera 243 gminy (11%), których poziom oceniono jako wysoki. Obszary te położone są najliczniej w województwach: dolnośląskim (41), wielkopolskim (34), śląskim (30) i mazowieckim (31), pojedyncze reprezentantki znajdują się w: warmińsko-mazurskim (2), lubelskim (4) i kujawsko-pomorskim (4). Lokalnie gminy skupione są głównie wokół stolicy i miast regionalnych (Poznań, Wrocławia). Społeczności lokalne klasy I korzystają w ograniczonym zakresie z pomocy społecznej, co związane jest z sytuacją na rynku pracy, a szerzej z sytuacją demograficzną obszaru. Dostęp do kultury i kultury fizycznej z poziomu

realizowanych nakładów jest odpowiednio dwu- i trzykrotnie wyższy od przeciętnej. Zatem oferta kulturalna, jak i sportowa jest bogata. Pozytywny obraz dopełniają warunki mieszkaniowe, dla których przeciętna w klasie wynosi 40 m<sup>2</sup> i jest o jedną trzecią wyższa od średniej.

Klasa II, do której przynależą 743 gminy (34%), badanych obszarów oceniona została jako średnia wyższa. Zmienne uzyskały wartości nieco powyżej średniej. Brak miar wyróżniających grupę zdecydował o przynależności do klasy. Przestrzennie jednostki te położone są w województwach: wielkopolskim (95), mazowieckim (94) i małopolskim (84).

Kolejną jest klasa – III – najliczniejsza, gdyż grupująca 929 podmiotów (43%), a jej poziom określono jako przeciętny niższy. Zmienne w klasie osiągnęły wartości poniżej średniej. Za wartościami zmiennych kryje się niska dostępność do kultury czy sportu lub brak usług w wielu przypadkach. Prezentowana oferta może być związana z zapewnieniem dostępu do biblioteki lub domu kultury, zaś budżety lokalne nie pozwalają na realizację dodatkowych zajęć czy przedsięwzięć.

Ostatnia klasa – IV (255, 12%) – łączy gminy o niskiej jakości warunków życia. Najliczniej reprezentowana jest przez gminy z regionów: warmińsko-mazurskie (59), pomorskie (33) i kujawsko-pomorskie (27). Zmienną negatywnie wyróżniającą jest poziom wydatków na pomoc społeczną, który był blisko dwukrotnie wyższy od przeciętnej. Dowodzi trudnej sytuacji materialnej mieszkańców. Ma ona rozwinięcie w słabych warunkach mieszkaniowych, gdzie przeciętna dla grupy wyniosła 26 m<sup>2</sup>. Finanse lokalne w obszarze badanych wydatków rysują obraz obszarów wiejskich z brakiem dostępu do kultury i sportu na poziomie lokalnym. Realizowane kwoty pozwalają na podtrzymanie działalności instytucji kultury i sportu w bardzo ograniczonym zakresie. Wyłania się obraz społeczności lokalnych wykluczonych czy marginalizowanych w tym obszarze. Dystansując się od przywołanych liczb, dostrzegamy problem sprawiedliwości społecznej w wymiarze terytorialnym, który nabiera na aktualności i rozmachu w obecnych pandemicznych czasach.

Pomiar ładu społecznego stanowił wypadkową zmiennych opisujących: sytuację demograficzną, aktywność lokalną oraz warunki życia. Oceny zrównoważenia dokonano dzieląc obszary na 4 klasy. W rezultacie otrzymano porządek przestrzenny zaprezentowany na rysunku 3.3.16, natomiast efekty obliczeń wraz z wcześniejszymi wynikami zawarto w tabeli 3.3.3. Relacja pomiędzy położeniem obszarów wiejskich (województwa) a przynależnością do określonej klasy rozwoju zawarta została w tabeli wielodzielnej 3.1.3.

**Tabela 3.2.3. Średnie wartości wskaźników charakteryzujących warunki życia w latach 2007, 2012 i 2019**

Wyszczególnienie	Rok	Klasa				Ogółem
		I	II	III	IV	
Liczba jednostek	2007	278	773	810	311	2172
	2012	216	715	1059	182	2172
	2019	243	743	929	255	2 170
<b>Średnie wartości wskaźników</b>						
Wydatki budżetu gminy na pomoc społeczną (na 1 mieszkańca)	2007	264,6	344,4	427,3	554,5	395,2
	2012	408,9	470,9	561,6	813,8	537,7
	2019	416,2	461,7	592,9	851,1	558,6
Wydatki budżetu gminy na kulturę i sztukę (na 1 mieszkańca)	2007	81,1	56,8	51,2	50,2	56,9
	2012	216,5	129,9	94,3	69,2	116,2
	2019	266,8	163,6	124,2	116,8	152,8
Wydatki budżetu gminy na kulturę fizyczną i sport (na 1 mieszkańca)	2007	68,5	27,8	23,2	18,4	29,9
	2012	204,5	90,0	65,6	46,2	85,8
	2019	231,7	75,5	43,4	34,3	74,4
Przeciętna powierzchnia użytkowa mieszkania (na 1 mieszkańca)	2007	30,0	25,7	23,1	21,1	24,6
	2012	33,7	28,1	24,8	21,8	26,5
	2019	41,9	30,3	28,3	25,7	30,2
<b>Wskaźnik syntetyczny</b>	2007	<b>0,34</b>	<b>0,27</b>	<b>0,22</b>	<b>0,16</b>	<b>0,24</b>
	2012	<b>0,39</b>	<b>0,33</b>	<b>0,30</b>	<b>0,27</b>	<b>0,31</b>
	2019	<b>0,31</b>	<b>0,25</b>	<b>0,21</b>	<b>0,16</b>	<b>0,23</b>

Zródło: opracowanie i obliczenia własne.

Klasa I (271, 12%), skupia jednostki o wysokim poziomie zrównoważenia ładu społecznego. Obszary te usytuowane są głównie wokół stolicy i miast regionalnych. Wyróżnia je na tle pozostałych bardzo dobra sytuacja demograficzna, która niejako warunkuje równie dobre wyniki dla pozostałych składowych (dając dopełnienie zrównoważenia w ogóle). Tereny te są atrakcyjne do osiedlania się, wyrażone jest to dużym napływem ludności. Struktury demograficzne wypadają korzystnie na tle przeciętnej. Mieszkańcom oferowane są liczne usługi z zakresu kultury i sportu, a także w ich zasięgu pozostaje dostęp do odpowiedniej infrastruktury. Poziom zaangażowania społeczności lokalnej oscyluje wokół przeciętnej, może to być rezultat specyficznego stylu życia mieszkańców migrujących wahadłowo do miast z przedmieść wiejskich. Przesłanki atrakcyjności lokalizacyjnej (tutaj osiedleńczej), stanowią jednocześnie o kierunkach powiązań, a także ich sile z ładem gospodarczym czy środowiskowym.

Klasa II (767, 35%), blisko trzykrotnie liczniejsza, łączy jednostki, których sytuację określono jako średnią wyższą. Obszary klasy II położone są głównie

w Wielkopolsce, Małopolsce i na Mazowszu. Stanowią zatem przestrzenne rozwinięcie klasy I. Pośród cech wyróżniających klasę na uwagę zasługują zmienne opisujące aktywność lokalną, która jest na zbliżonym poziomie do klasy wyższej. Tereny te są zdecydowanie mniej atrakcyjne dla potencjalnych mieszkańców, co ma swoje odbicie w strukturze ludności, a także saldzie migracji. Z kolei warunki życia oscylują wokół przeciętnej, próżno zatem szukać wysokich nakładów na kulturę i sport, jednak usługi są oferowane, infrastruktura jest zapewniona, zaś rozmach przedsięwzięć jest na niższym poziomie.

Klasa III najliczniejsza (849), skupia blisko połowę wszystkich gmin, których poziom oceniono na średni niższy. Wyłania się tutaj obraz zjawisk społecznych aktualnie obserwowanych na obszarach wiejskich w Polsce. Wielu spośród nich dotyczą procesy starzenia się wspólnot lokalnych, ujemny bilans ludności, któremu współtowarzyszy ujemny przyrost naturalny. Pozytywnym zjawiskiem jest zaangażowanie mieszkańców w proces wyborczy, a także organizowanie się w formalny sposób. To ostatnie zapewne mogłoby być wspierane ze środków na kulturę i sport, których tutaj jest zdecydowanie zbyt mało. Jest to pochodna sytuacji finansów lokalnych podmiotów klasy III.

Pewne odnotowane zjawiska w klasie III, w klasie IV nabierają negatywnego wzmocnienia, przeradzając się w bariery rozwoju czy też problemy wymagające rozwiązań. Powinny być przedmiotem długofalowej polityki wsparcia, czego przykładem jest polityka demograficzna.

Klasa IV (285, 13%) obejmuje obszary, których poziom zrównoważenia oceniono jako niski. Istniejące zaburzenia rozwoju obecne są w wymiarze demograficznym, który oddziałuje na pozostałe składowe. W rezultacie powstaje obszar, na którym obecne są tereny zaniedbań lub wymagające interwencji, tak w wymiarze oddolnym (lokalnym), jak i regionalnym czy ponadregionalnym w przypadku obszarów na styku regionów. Wyłonione problemy, jako pochodna zachodzących zmian demograficznych, rozlewają się na pozostałe składowe ładu, a także na równowagi w ramach ładu gospodarczego i środowiskowego. Obrazu terenów problemowych czy powstałych w ich efekcie zmian, nadających im znamiona peryferyjności, nie można traktować w izolacji, a wywołane skutki należy ujmować całościowo w kontekście problemów na styku spójności społecznej i gospodarczej, i to nie jako wyzwanie, a imperatyw dążenia do sprawiedliwości terytorialnej.

Niewątpliwie wyzwaniem będzie zapewnienie dostępu do podstawowych usług społecznych z zakresu pomocy społecznej, ochrony zdrowia czy z poziomu miasta – dość prozaiczny element – do handlu lub usług. Szczególnie istotne jest to

na terenach, gdzie nie funkcjonuje komunikacja publiczna. Dokuczliwość braku dostępu do handlu i usług nabrała nowego wymiaru w okresie lockdownu. Zatem zrozumienie społeczne i pewien rodzaj empatii dla tych obszarów, gdzie ludność na co dzień mierzy się z tego typu problemami, powinna być wyższa. W ogólnym rozrachunku umożliwienie poprzez organizację usług dla seniorów (głównie), na terenach wykluczonych komunikacyjnie (marginalizowanych), gdzie mieszkańcy cieszą się samodzielnością życiową (mimo sędziwego wieku), jest z punktu widzenia państwa tańszym rozwiązaniem, aniżeli zapewnienie opieki w domu pomocy społecznej czy domu seniora.

**Tabela 3.2.4. Średnie wartości wskaźników charakteryzujących ład społeczny w latach 2007, 2012 i 2019**

Wyszczególnienie	Rok	Klasa				Ogółem
		I	II	III	IV	
Liczba jednostek	2007	281	745	855	291	2172
	2012	259	766	853	294	2172
	2019	271	765	849	285	2170
<b>Średnie wartości wskaźników</b>						
Wskaźnik feminizacji (20-35 lat)	2007	98,9	93,5	88,6	82,7	90,8
	2012	98,4	93,8	90,5	86,4	92,0
	2019	97,6	94,1	91,7	88,9	92,9
Relacja dzieci – starzy	2007	125,3	110,7	97,8	90,0	104,7
	2012	107,2	93,0	85,0	76,0	89,3
	2019	96,5	77,6	65,4	53,7	72,1
Przyrost naturalny (na 1000 mieszkańców)	2007	2,4	0,9	-0,8	-2,0	0,0
	2012	2,6	1,0	-0,4	-2,2	0,2
	2019	3,3	0,4	-1,9	-5,0	-0,8
Saldo migracji (na 1000 mieszkańców)	2007	8,8	0,7	-2,0	-4,3	0,0
	2012	10,4	1,5	-1,1	-3,0	0,9
	2019	7,7	0,0	-1,8	-3,7	-0,2
Frekwencja wyborcza w wyborach lokalnych	2007	52,1	51,4	51,2	51,2	51,4
	2012	53,7	52,7	53,3	54,6	53,3
	2019	58,9	56,4	55,7	52,7	56,0
Udział radnych z wykształceniem średnim i wyższym	2007	81,3	74,9	64,0	48,3	67,9
	2012	82,6	77,5	68,9	51,4	71,2
	2019	86,0	81,3	74,0	62,1	76,5
Stowarzyszenia i fundacje (na 1000 mieszkańców)	2007	2,4	2,2	2,2	1,9	2,2
	2012	3,5	3,0	2,5	2,3	2,8
	2019	3,8	3,5	3,4	3,4	3,5
Liczba imprez kulturalnych (na 1000 mieszkańców)	2007	9,9	6,0	3,8	2,2	5,1
	2012	9,2	6,6	4,7	3,4	5,7
	2019	10,4	8,4	5,4	6,4	7,2

Wyszczególnienie	Rok	Klasa				Ogółem
		I	II	III	IV	
Wydatki budżetu gminy na pomoc społeczną (na 1 mieszkańca)	2007	333,9	381,3	409,2	448,9	395,2
	2012	462,2	511,8	564,2	595,1	537,7
	2019	530,1	578,2	556,4	539,5	558,6
Wydatki budżetu gminy na kulturę i sztukę (na 1 mieszkańca)	2007	82,0	61,8	50,2	39,7	56,9
	2012	173,0	128,2	101,2	78,0	85,8
	2019	217,7	163,2	134,4	117,9	152,8
Wydatki budżetu gminy na kulturę fizyczną i sport (na 1 mieszkańca)	2007	70,7	33,5	18,5	14,9	29,9
	2012	169,6	92,4	69,6	41,7	85,8
	2019	159,3	82,9	54,2	30,9	74,4
Przeciętna powierzchnia użytkowa mieszkania (na 1 mieszkańca)	2007	27,1	24,5	24,2	23,9	24,6
	2012	30,5	26,5	25,7	25,7	26,5
	2019	34,3	28,7	29,9	31,5	30,2
Wskaźnik syntetyczny	2007	<b>0,48</b>	<b>0,40</b>	<b>0,35</b>	<b>0,30</b>	<b>0,38</b>
	2012	<b>0,36</b>	<b>0,32</b>	<b>0,30</b>	<b>0,28</b>	<b>0,31</b>
	2019	<b>0,41</b>	<b>0,35</b>	<b>0,33</b>	<b>0,29</b>	<b>0,34</b>

Źródło: opracowanie i obliczenia własne.

Do oceny zmian ładu gospodarczego posłużono się testem niezależności  $\chi^2$ . Uzyskana wartość ( $\chi^2 = 857$ ) potwierdziła silną zależność pomiędzy 2012 i 2019 rokiem. Szczegółowe wyniki przedstawiono w tabeli 3.2.5.

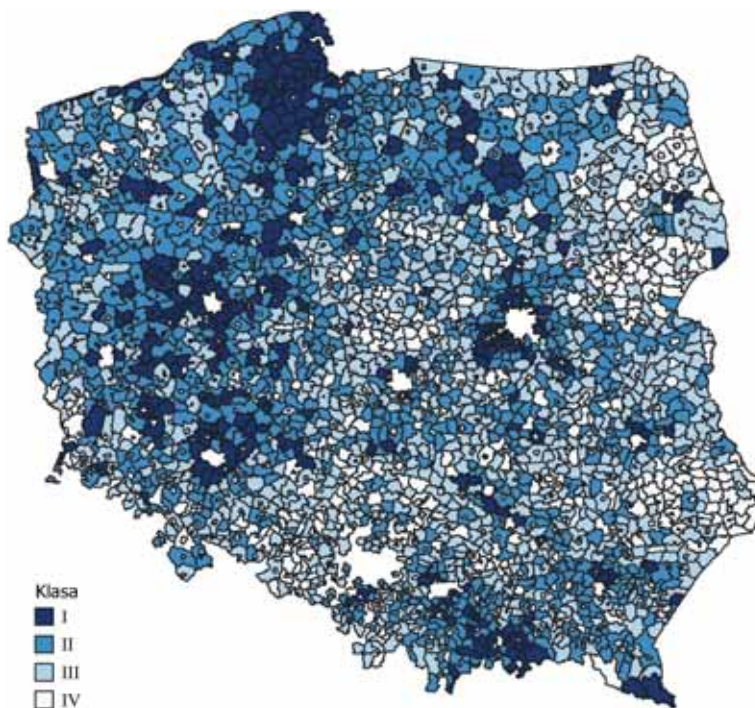
Tabela 3.2.5. Tabela dwudzielcza dla liczby gmin w zależności od poziomu ładu społecznego w latach 2012 i 2019

Wyszczególnienie	Poziom ładu społecznego w 2012 r.						
	Klasa	I	II	III	IV	Ogółem	
Poziom ładu społecznego w 2019 r.	I	140	94	35	2	271	
	% z kolumny	51	13	4	1		
	% z wiersza	52	35	13	1		
	II	99	354	287	25	765	
	% z kolumny	36	51	31	9		
	% z wiersza	13	46	38	3		
	III	29	214	480	126	849	
	% z kolumny	11	31	52	47		
	% z wiersza	3	25	57	15		
	IV	7	37	128	113	285	
	% z kolumny	3	5	14	42		
	% z wiersza	2	13	45	40		
	<b>Ogółem</b>		<b>275</b>	<b>699</b>	<b>930</b>	<b>266</b>	<b>2170</b>

Źródło: opracowanie i obliczenia własne.

Zgodnie z otrzymanym rozkładem 51% badanych jednostek utrzymało się w klasie I, co oznacza, że wysoki poziom zrównoważenia utrwał się. Jednocześnie w relacji do 2012 roku zaobserwowano spadek gmin do klasy niższej – 99, a 29 do klasy III. Równoległe obserwowanym zjawiskiem były prawie równoliczne awanse do klasy I z klasy II. Istotne zmiany zaobserwowano również w obrębie pozostałych klas, a przesunięcia te miały głównie charakter przejścia do klas sąsiednich. Ruchy te potwierdzają włączenie tych obszarów w proces zmian rozwojowych.

**Rysunek 3.2.16. Klasy ładu społecznego**



Źródło: opracowanie własne.

**Tabela 3.2.6. Tabela wielodzielna położenia obszarów wiejskich i poziomu ładu społecznego wg klas w roku 2019 (w %)**

Województwo	Klasa			
	I	II	III	IV
Dolnośląskie	9,23	6,67	5,77	2,81
	<b>18,80</b>	<b>38,35</b>	<b>36,84</b>	6,02
Kujawsko-pomorskie	4,80	7,97	4,59	4,91
	<b>10,24</b>	<b>48,03</b>	<b>30,71</b>	<b>11,02</b>
Lubelskie	1,48	5,75	10,48	19,65
	2,07	<b>22,80</b>	<b>46,11</b>	<b>29,02</b>
Lubuskie	2,95	5,23	2,47	1,40
	10,96	54,79	28,77	5,48
Łódzkie	1,85	5,88	9,42	10,18
	3,14	28,30	50,31	18,24
Małopolskie	11,07	9,67	6,95	1,75
	17,86	44,05	35,12	2,98
Mazowieckie	12,92	12,55	13,07	12,98
	12,54	34,41	39,78	13,26
Opolskie	0,37	1,57	4,12	7,02
	1,47	17,65	51,47	29,41
Podkarpackie	2,95	8,37	7,54	2,46
	5,59	44,76	44,76	4,90
Podlaskie	1,11	1,05	5,77	15,79
	2,86	7,62	46,67	42,86
Pomorskie	15,87	5,75	1,18	0,35
	43,88	44,90	10,20	1,02
Śląskie	0,74	3,79	7,77	7,37
	1,69	24,58	55,93	17,80
Świętokrzyskie	2,58	2,48	5,89	7,37
	7,22	19,59	51,55	21,65
Warmińsko-mazurskie	6,27	5,75	3,89	2,11
	17,00	44,00	33,00	6,00
Wielkopolskie	20,30	12,03	6,36	2,11
	26,57	44,44	26,09	2,90
Zachodniopomorskie	5,54	5,49	4,71	1,75
	14,71	41,18	39,22	4,90

W wierszu pierwszym dla każdego województwa podano wartość % z kolumny, w wierszu drugim – wartość % z wiersza. Istotne zależności zaznaczono pogrubieniem.

Źródło: opracowanie i obliczenia własne.



### 3.3.

## Pomiar i zmiany ładu środowiskowego

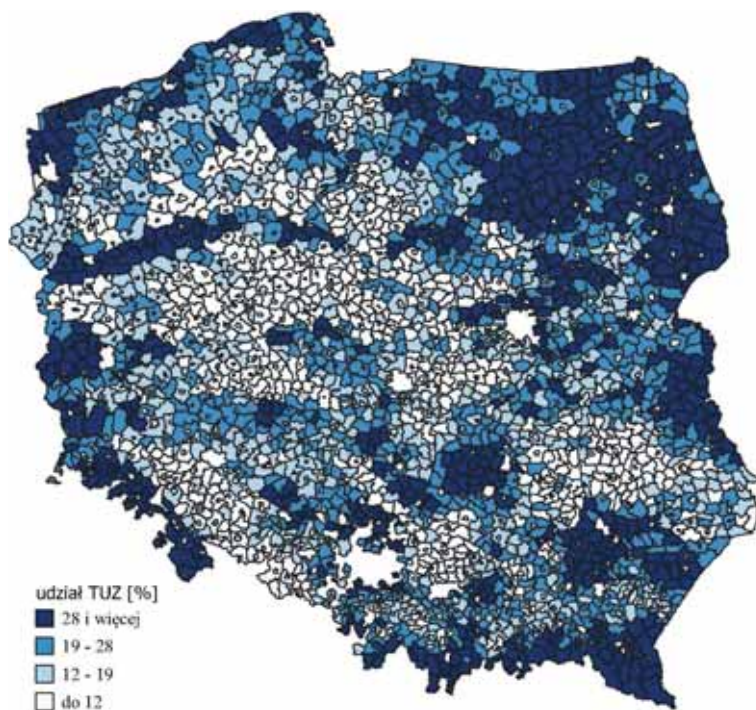
Rozpoznanie ładu środowiskowego wraz z doбором zmiennych do oznaczenia tegoż, nastręcza wiele trudności, szczególnie kiedy pomiar realizowany jest na poziomie lokalnym. W wymiarze teoretycznym miejsce środowiska pośród łaďów zrównoważonego rozwoju wydaje się ewoluować w stronę zrównoważonej pozycji wobec gospodarki, stając się wyzwaniem dla wyrażenia głosu niemego aktora, jakim jest środowisko. Dobór zmiennych uwzględnia cele rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich wkomponowane w ideę zrównoważenia, z uwzględnieniem zachodzących zmian i wyzwań przyszłości, a także stanowi odpowiedź na pojawiające się problemy. Proponowane zmienne odwołują się do dwóch wymiarów, tj. walorów środowiskowych i infrastruktury ochrony środowiska. Pierwsza grupa zmiennych służy pokazaniu potencjału przyrodniczego obszarów wiejskich, a co za tym idzie możliwości rozwoju funkcji turystycznej, jest to niewątpliwie ważne z punktu widzenia generowania nowych miejsc pracy czy dywersyfikacji zatrudnienia w kontekście zachodzącego procesu dezagrarnizacji wsi. Przyjęta logika doboru zmiennych wpisuje się w kanwę presja – stan – reakcja (Majewski, 2008, Stanny, Czarnecki, 2011). Druga grupa miar odwołuje się do stanu infrastruktury ochrony środowiska, zgodnie z przyjętym założeniem, że infrastruktura determinuje zarówno stan środowiska, jak i możliwości jego wykorzystania. Walory środowiska przyrodniczego, które uwzględniono w badaniu, tj.: udział trwałych użytków zielonych (TUZ) w użytkach rolnych, lesistość, udział obszarów prawnie chronionych w powierzchni ogółem, są jednocześnie miarami atrakcyjności turystycznej<sup>46</sup>.

TUZ są jedną z form rolniczego użytkowania ziemi. Ich udział jest zmienny w czasie i z różnym natężeniem obserwowany jest zarówno w przekroju lokalnym, jak i regionalnym. Odnotowana zmienność zawierała się w przedziale od 1 (Bądkowo, kujawsko-pomorskie) do 91% (Lutowiska, podkarpackie) dla gmin. W wymiarze regionalnym wahały się od 12 (kujawsko-pomorskie) do 33 (podlaskie). Bański i Stola (2002, s. 21) podkreślają znaczenie TUZ w procesie ochrony gleb, gdyż ich szczególne miejsce jest wynikiem wpływu upraw trwałych na stosunki wodne<sup>46</sup>. Zmienność rozkładu TUZ przedstawiono na rysunku 3.3.1. Ciągłe

<sup>46</sup> Ustalane dla nich progi (przez Sikora (1995), Drzewiecki (1992), Duczowska-Małysz (1996)), poszerzone o odsetek wód w powierzchni jednostki na stałe wpisały się do kanonu badań. Miary te jako składowe z powodzeniem służą do oceny renty położenia obszarów wiejskich (Ossowska, 2012).

i duże kompleksy odnotować można w Polsce północno-wschodniej, w dolinach rzek oraz na pograniczu zachodnim i wschodnim.

**Rysunek 3.3.1. Udział trwałych użytków zielonych w użytkach rolnych (%)**



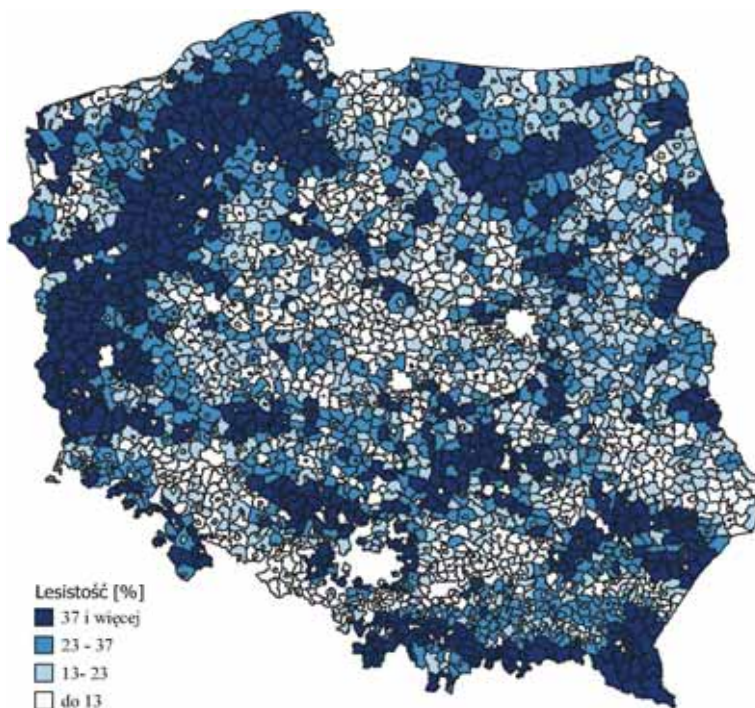
Źródło: obliczenia własne BDL 2019, GUS.

W badanym okresie lesistość w Polsce wzrosła z 26,06 do 26,8%, co niewątpliwie jest oczekiwanym kierunkiem zmian. Zważywszy na fakt podnoszenia w literaturze przedmiotu konieczności wyznaczenia obszarów, które powinny być poddane zalesieniu w celu zapobiegania erozji gleb. Negatywne zjawiska naturalne wpływają na warunki agroekologiczne rolnictwa. Zgodnie z otrzymanym rozkładem na pierwszy plan wysuwają się główne kompleksy leśne Polski, są to: Puszcza Karpacka, Bory Tucholskie, Bory Dolnośląskie, Puszcza Augustowska, Puszcza Wkrzańska, Puszcza Białowieska i Puszcza Notecka. Ma to swoje przeło-

<sup>47</sup> Ciekawa zależność między rozwojem funkcji turystycznej a funkcją rolniczą obserwowana jest w województwie wielkopolskim, korelacja ma charakter istotnie ujemny, co oznacza, że wraz ze wzrostem przydatności przestrzeni do funkcji rolniczej spada jej atrakcyjność turystyczna. Por. szerzej Bartkowiak i Poczta (2012).

żenie na zmienność rozkładu w wymiarze lokalnym (od 0 do 88%, odpowiednio Dąbrowice i Białowieża) i na poziomie regionalnym (od 20 do 47%, odpowiednio łódzkie i lubuskie) (rysunek 3.3.2). Nierównomierność rozkładu przestrzennego lasów w Polsce podkreśla Ossowska (2012, s. 31), wskazując jednocześnie na konieczność podjęcia działań związanych z zalesianiem gruntów zdegradowanych. Dokonując oceny stanu ładu środowiskowego nie można być obojętnym na znaczenie granic administracyjnych w procesie troski o środowisko, jak i dostarczanie usług dla ludności, które w tym obszarze zdecydowanie powinny mieć charakter umowny, by służyć realizacji celów ochrony i poprawie jakości życia mieszkańców.

**Rysunek 3.3.2. Lesistość (%)**

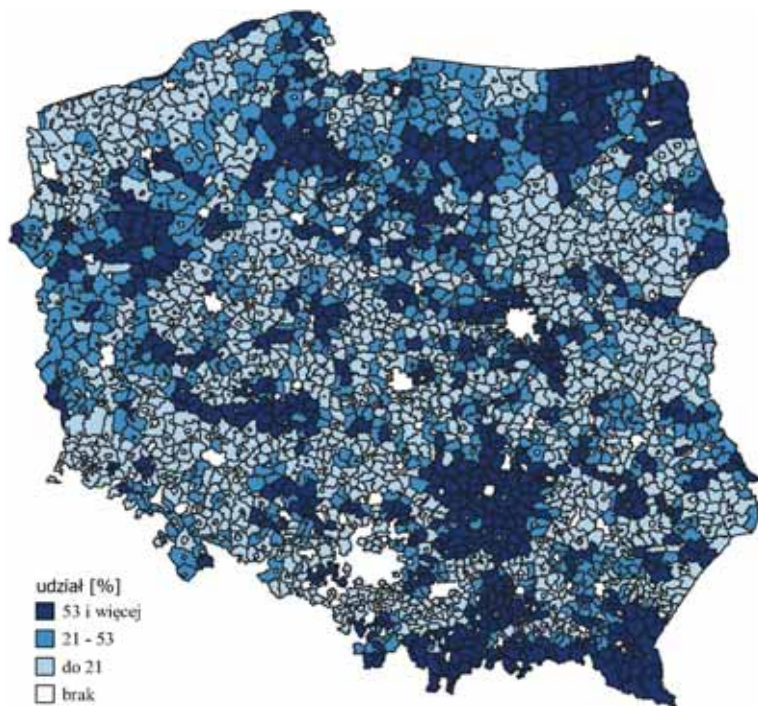


Źródło: obliczenia własne BDL 2019, GUS.

Kolejną zmienną, której rozkład jest skorelowany z lesistością, jest udział obszarów prawnie chronionych w powierzchni ogółem. W Polsce wyróżniamy następujące formy powierzchniowej ochrony przyrody: parki narodowe, rezerwy przyrody, parki krajobrazowe, obszary chronionego krajobrazu, obszary Natura

2000 oraz formy punktowe (pomniki przyrody, użytki ekologiczne, stanowiska dokumentacyjne)<sup>48</sup>. Zmienność rozkładu jest pochodną występowania form ochrony przyrody i ich przestrzennego zasięgu. Na poziomie lokalnym zidentyfikowano 389 gmin, dla których minimum dwie trzecie powierzchni objętej jest ochroną, liczną grupę 849 podmiotów stanowią jednostki, gdzie odnotowano brak lub mniej niż 10% powierzchni chronionej. W układzie regionalnym najwyższe wartości udziału obszarów chronionych w powierzchni gmin są w świętokrzyskim (63%), warmińsko-mazurskim (46%), a najniższe w zachodniopomorskim (19%) i łódzkim (20%). Jako że środowisko jest dostarczycielem różnego rodzaju dóbr (ich wielość, ilość powiązań, a także natura – tutaj zazwyczaj dobra publiczne), pojawia się problem ich wyceny, kompensaty (potencjalnej) dla jednostek (gmin), które w sposób ograniczony mogą korzystać z przestrzeni lokalnej<sup>49</sup>. Zmienność rozkładu miary prezentuje rysunek 3.3.3.

**Rysunek 3.3.3. Udział obszarów prawnie chronionych w powierzchni ogółem (%)**



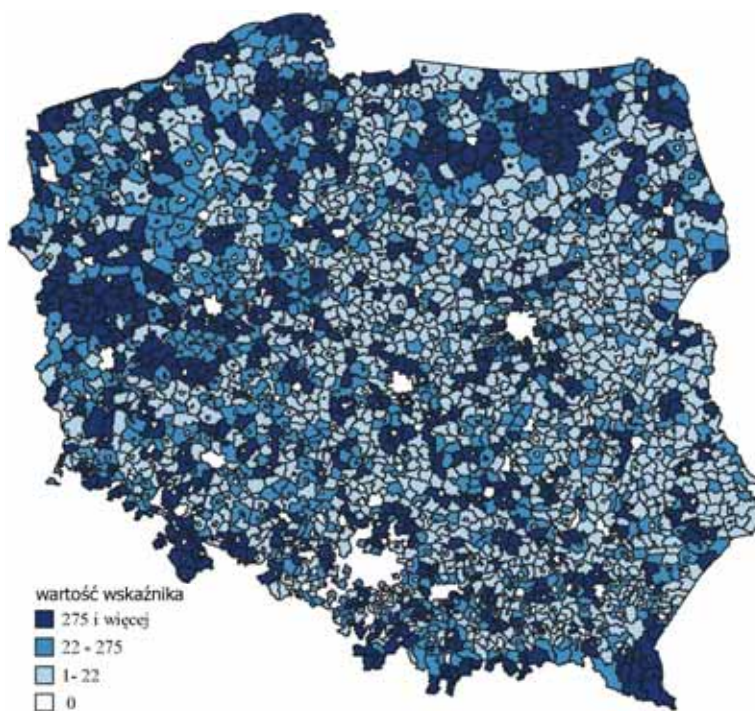
Źródło: obliczenia własne BDL 2019, GUS.

<sup>48</sup> Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 roku o ochronie przyrody (Dz.U. 2009 Nr 151 poz. 1220).

<sup>49</sup> Kwestia wyceny dóbr przyrodniczych podejmowana jest w pracy Zydroń i Szoszkiewicz (2013), badanie dotyczy pomiaru wartości Wielkopolskiego Parku Narodowego.

Działalność mająca na celu przystosowanie środowiska geograficznego do potrzeb turystyki określana jest zagospodarowaniem turystycznym. Podejmowane działania obejmują trzy obszary (Rogalewski, 1974, s. 7): ochronę i przystosowanie do potrzeb ruchu turystycznego walorów turystycznych; zapewnienie dostępności komunikacyjnej oraz zapewnienie turystom warunków egzystencji (poprzez bazę noclegową, żywieniową i towarzyszącą). Wypadkową uwarunkowań przyrodniczych i zagospodarowania turystycznego jest miara w postaci liczby turystów korzystających z noclegów na 1000 mieszkańców. Wskaźnik ten obrazuje atrakcyjność turystyczną i presję wywieraną na środowisko przyrodnicze, będące efektem napływu turystów<sup>50</sup> (rysunek 3.3.4).

**Rysunek 3.3.4. Turyści korzystający z noclegów na 1000 mieszkańców**



Źródło: obliczenia własne BDL 2019, GUS.

<sup>50</sup> Smutnym symbolem presji turystów na środowisko jest sosna reliktowa na ścianie Sokolnicy (symbol Pie-nin), która uszkodzona została podczas akcji ratowniczej (wprost.pl).

Na obszarach wiejskich w Polsce wyróżniamy kompleksy nadmorski, górski i jeziorny, które cechuje najwyższa atrakcyjność, tam też odnotowano bardzo wysoki napływ turystów. Drugi biegun rozkładu stanowią tereny centralnej Polski i uprzemysłowione powiaty śląskiego i małopolskiego<sup>51</sup>.

Presja człowieka na środowisko ma wieloraki i złożony charakter, upraszczając można przyjąć, że jest to działanie lub zaniechanie. Wprawdzie w warstwie podstawowej pojęcia te są przeciwstawne, tak w wymiarze odnoszącym się do środowiska mogą współwystępować w sferze działań człowieka, tak dla przykładu działanie związane ze zużyciem wody (dużym) jest jednocześnie zaniechaniem jej oszczędzania. Przykład prosty obrazuje trudność i złożoność opisu ładu środowiskowego, a także powiązań, które generuje w relacji do pozostałych czy też jest im poddawany.

Gospodarka odpadami w gminie regulowana jest Ustawą z dnia 14 grudnia 2012 roku o odpadach<sup>52</sup>, uznawana jest jako początek nowego postępowania z odpadami w Polsce. Zgodnie z art. 1 Ustawa określa środki służące ochronie środowiska, życia i zdrowia ludzi, a także środki służące zapobieganiu i ograniczeniu negatywnego wpływu na środowisko i zdrowie ludzi, będące pochodną wytwarzania odpadów oraz gospodarowania nimi. Odpady stanowią obciążenie dla środowiska przyrodniczego. Szczególnie kłopotliwe sytuacje powstają na skutek niewłaściwej gospodarki odpadami, stając się zagrożeniem dla zdrowia ludzi i zwierząt, poprzez rozlewanie się zanieczyszczeń do wód, gleb czy gruntu. Elementem wpływającym na krajobraz i walory estetyczne są dzikie składowiska odpadów<sup>53</sup>.

Koszt odbioru odpadów dla gospodarstwa domowego zazwyczaj naliczany jest w odniesieniu do liczby osób tworzących gospodarstwo domowe (bywa, że połączone jest to ze zużyciem wody). Mimo wprowadzonych regulacji, w przestrzeni gmin pozostały składowiska odpadów jako spadek po poprzednim systemie, lub pojawiły się nowe „dzikie”, te z kolei są odpowiedzią na zmiany w systemie osób pozostających poza odbiorem odpadów<sup>54</sup>. Sytuacja ta obrazuje jak ważna jest świadomość ekologiczna i kontrola społeczna, jako przeciwny biegun za-

<sup>51</sup> Zgodnie z wynikami Przezbórskiej-Skobiej (2015) nie zidentyfikowano w Polsce powiatów lub gmin jako nienadających się do rozwoju turystyki wiejskiej. Wprawdzie poziom nasycenia uwarunkowań jest mocno zróżnicowany, ale fakt występowania niskich walorów nie jest przesłanką do wykluczenia terenu z tego typu działalności (turystyki wiejskiej).

<sup>52</sup> Dz.U. z 2019 r. poz. 701.

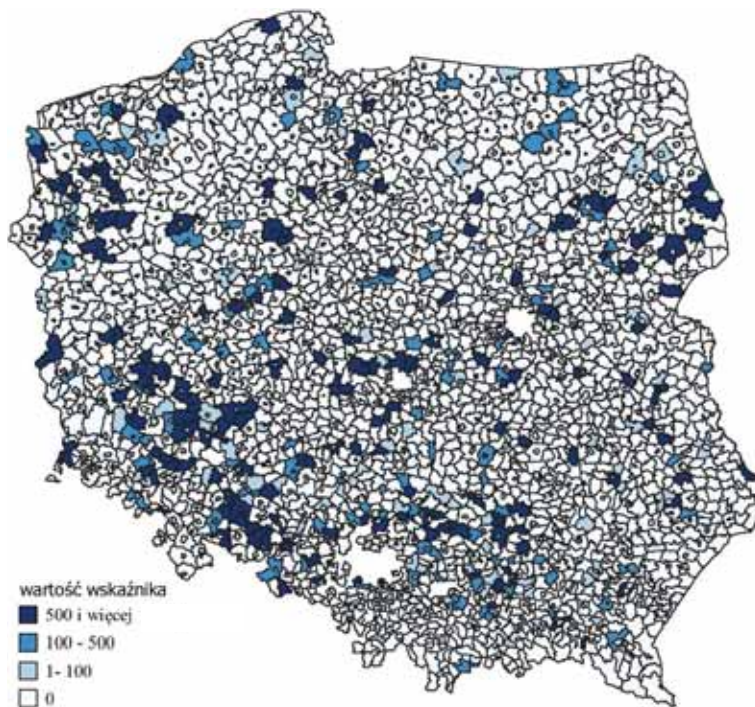
<sup>53</sup> Zębek (2018, s. 14), podkreśla wpływ gospodarki odpadami na wymiar społeczny i gospodarczy, szczególnie w wymiarze: wywoływanych napięć i konfliktów, nieracjonalnej gospodarki surowcami, strat gospodarczych jako efekt degradacji środowiska przyrodniczego.

<sup>54</sup> Przyczyn sytuacji upatruje się m.in.: zaniżanie liczby osób w gospodarstwie domowym, deklarowanie braku generowania odpadów (niepodpisywanie umowy z operatorem lokalnym), remonty (nie są zamawiane kontenery).

chowań i przykład inkluzji społecznej w sferze środowiska są projekty związane z tworzeniem zielonych map<sup>55</sup>.

W 2019 roku w 332 gminach funkcjonowały dzikie wysypiska odpadów, których powierzchnia zawierała się w przedziale od 4 do 51 000 m<sup>2</sup> na 100 km<sup>2</sup> powierzchni. Najliczniej występowały w dolnośląskim (40), a kluczowe znaczenie dla zainicjowania procesu powstawania kolejnych ma i będzie miała świadomość ekologiczna. Dlatego tak ważne jest kształtowanie postaw i zachowań już

**Rysunek 3.3.5. Powierzchnia dzikich wysypisk na 100 km<sup>2</sup> powierzchni**



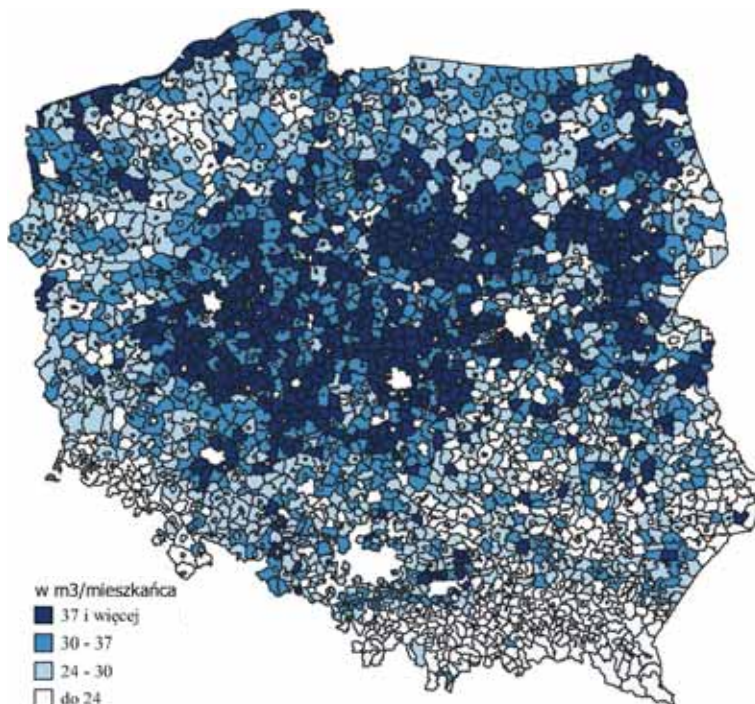
Źródło: opracowanie własne BDL 2019, GUS.

<sup>55</sup> W procesie wdrażania koncepcji zrównoważonego rozwoju niezwykle ważne jest włączenie mieszkańców wspólnoty lokalnej. Jedną z form popularyzacji wiedzy z zakresu ekologii i zrównoważonego rozwoju wśród grup i podmiotów działających lokalnie jest tworzenie zielonych map. Przykładem takiego przedsięwzięcia jest Projekt Zielona Mapa Londynu pochodząca z 2002 r. Jest ona efektem procesu tzw. mapowania, który polega na opracowaniu map z udziałem obywateli w celu identyfikacji struktury problemów istotnych dla społeczności lokalnych. W przypadku Londynu projekt początkowo objął swoim zasięgiem trzy dzielnice, aktualnie jest on rozszerzany tak w wymiarze terytorialnym, jak i przedmiotowym (np. zaopatrzenie w żywność produkowaną metodami ekologicznymi). Mapowanie jest narzędziem podejmowanym również dla obszarów wiejskich, przykładem jest strona dotycząca ochrony środowiska ([www.magic.gov.uk](http://www.magic.gov.uk)).

u najmłodszych, by uruchomić proces reedukacji pośród dorosłych i starszych. Rozkład przestrzenny miary przedstawiono na rysunku 3.3.5.

Zmiany zachodzące w środowisku naturalnym, w tym kurczenie się zasobów wody<sup>56</sup>, sprawiają, że jej zużycie i racjonalne nią gospodarowanie staje się naszą codziennością. W relacji do 2007 roku, przez 2012 rok obserwujemy wzrost zużycia wody na 1 mieszkańca wsi z 25 m<sup>3</sup> przez 27 m<sup>3</sup> do 31 m<sup>3</sup>. Obszarami najwyższego zużycia są tereny centralnej i zachodniej Polski, a z drugiej strony rozkładu są gminy, gdzie zużycie to nie przekraczało 10 m<sup>3</sup> i są to obszary położone głównie na południowo-wschodnim pograniczu kraju (rysunek 3.3.6).

**Rysunek 3.3.6. Zużycie wody w gospodarstwach domowych ogółem na 1 mieszkańca (m<sup>3</sup>)**



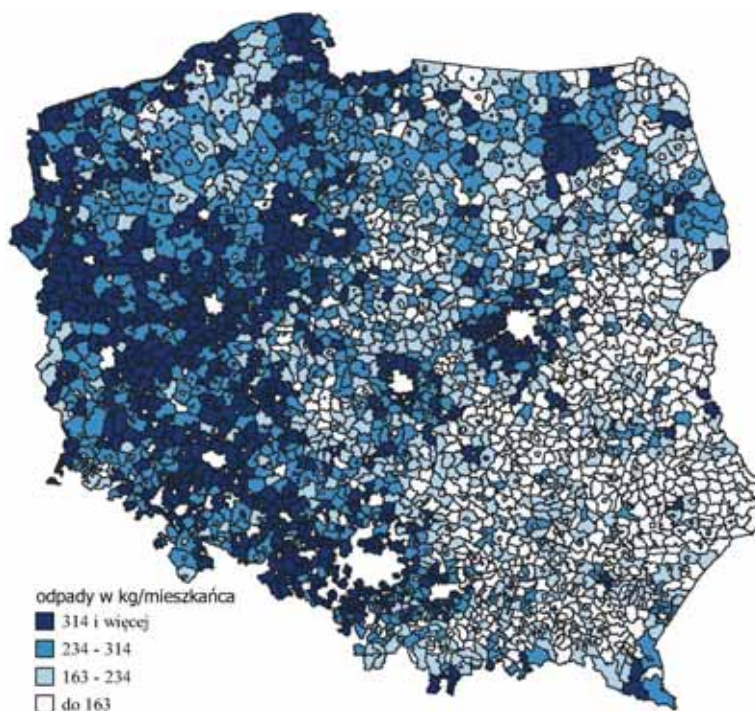
Źródło: opracowanie własne BDL 2019, GUS.

<sup>56</sup> Do najważniejszych wniosków i zaleceń zawartych w Raporcie: *Water resources across Europe – confronting water scarcity and drought* (2009, <http://www.eea.europa.eu/publications/water-resources-across-europe>) należą działania z zakresu strategii politycznych i praktyk gospodarczych: regulacja opłat za wodę na podstawie ilości jej zużycia, zarządzanie ryzykiem podczas suszy, adekwatność upraw do warunków agroekologicznych; promowanie efektywnego i zrównoważonego zużycia wody w rolnictwie, a także zwiększanie świadomości ekologicznej. W wymiarze infrastruktury: szczelność wodociągów, nielegalny pobór wody, alternatywne wykorzystanie źródeł wody (np. gromadzenie wody deszczowej).



Miarą obrazującą presję człowieka na środowisko jest masa wyprodukowanych odpadów, a ta systematycznie rośnie z 107 (2007) do 247 kg na 1 mieszkańca (2019). Na poziomie regionalnym obserwowane są istotne różnice od 146 (lubelskie) do 360 kg (zachodniopomorskie), które narastają na poziomie lokalnym od 37 (Tuczna, lubelskie) do 2326 (Rewal, zachodniopomorskie). Obserwujemy istotną korelację między atrakcyjnością turystyczną a ilością wyprodukowanych odpadów. I tak w gminach nadmorskich odnotowano blisko dziesięciokrotność przeciętnej, w górskich co najmniej dwukrotność średniej, czy na terenie pojezierzy (dwukrotność i więcej). W rezultacie obszary te poddawane są ogromnej presji przez człowieka (rysunek 3.3.7).

**Rysunek 3.3.7. Odpady ogółem na 1 mieszkańca (kg)**

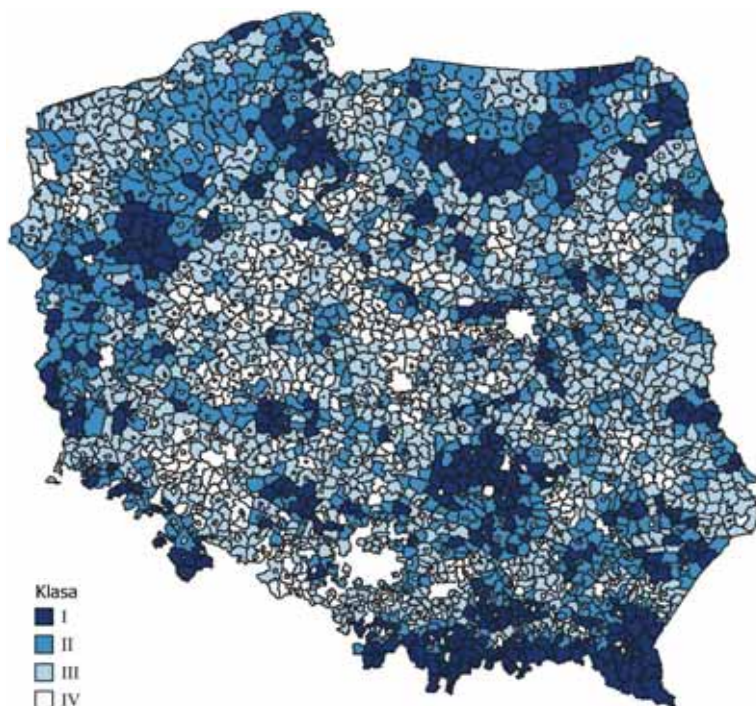


Źródło: obliczenia własne BDL 2019, GUS.

Ocena walorów przyrodniczych stanowiła wypadkową zmiennych opisujących atrakcyjność środowiska przyrodniczego oraz presję wywoływaną przez człowie-

ka. W efekcie dokonano pomiaru, którego wyniki wcześniejsze i obecne zamieszczono w tabeli 3.3.1 i na rysunku 3.3.8. W wyniku przeprowadzonej delimitacji wyłoniono cztery grupy gmin o zróżnicowanym poziomie walorów środowiska.

### Rysunek 3.3.8. Syntetyczny poziom walorów środowiskowych



Źródło: obliczenia własne.

Klasa I (374, 17%), której walory przyrodnicze oceniono na wysokie, obejmuje jednostki położone w województwach: małopolskim (66), świętokrzyskim (54) i podlaskim (46), a pojedyncze reprezentantki w zachodniopomorskim (3) i łódzkim (5). Tereny te cechuje wysoka lesistość (43%), współwystępująca z dużym udziałem TUZ w użytkach rolnych (32 %). Gminy te w 82% pokryte są obszarami chronionymi. Jednocześnie poddane są dużej presji, która jest pochodną intensywnego ruchu turystycznego (w wybranych jednostkach). Mieszkańcy klasy I wytwarzają najmniej odpadów, przy jednoczesnym niskim zużyciu wody.

Klasa II (365, 17%) łączy jednostki o średnim wyższym poziomie walorów przyrodniczych. Wszystkie wartości oscylowały nieco powyżej średniej, przy czym miara opisująca udział dzikich wysypisk w powierzchni była o połowę niższa od przeciętnej. O przynależności do klasy II zdecydowały zmienne: udział obszarów prawnie chronionych w powierzchni ogółem (o połowę niższy) oraz liczba turystów korzystających z noclegów. Tereny te posiadają potencjał do rozwoju funkcji turystycznej, jednak nie są na tyle atrakcyjne, by ruch turystyczny stanowił dla nich istotne obciążenie.

Najliczniejszą grupę utworzyły gminy, których poziom walorów środowiska określono jako poniżej przeciętnej (944, 43%), łączy blisko co drugą gminę w Polsce. Na terenach tych lesistość wynosi 21%, przy 12% udziale obszarów chronionych w powierzchni. Najliczniej klasa ta reprezentowana jest w regionach: Mazowieckim (137), Lubelskim (117) i Łódzkim (84). Na obszarach tych ogólnie rzecz ujmując nie występują gminy o wybitnych walorach środowiska. Tereny te cechuje użytkowanie rolnicze gruntów, gros spośród nich cechuje monofunkcyjność obszaru z przeważającą funkcją rolniczą. Wprawdzie nie jest wywierana presja przez ruch turystyczny, środowisko zaś jest poddawane działaniom intensywnego rolnictwa. To ostatnie nie pozostaje bez wpływu na stosunki wodne, użytkowanie gruntów czy lesistość terenu.

Ostatnia grupa obejmuje nieco ponad 10% ogółu gmin w Polsce (287 gmin), których walory określono jako niskie. Próżno szukać tutaj zwartych kompleksów leśnych (lesistość 10%), a także obszarów chronionych (3%; dziesięciokrotnie niższa od przeciętnej). Odnotowano tutaj wysoką presję na środowisko – dzikie składowiska odpadów (szczególnie na krajobraz i potencjalne zagrożenie dla wód i gleb). Dodatkowo zużycie wody i wytworzone odpady są wyższe od przeciętnej. Tereny te wymagają interwencji w postaci wzmocnienia zalesień, usunięcia dzikich wysypisk wraz z poprawą świadomości ekologicznej, tak by trwale wpłynąć na postawy mieszkańców.

Z punktu widzenia rozwoju obszarów wiejskich, szczególnie rozwoju zrównoważonego, wspieranego wdrażaniem koncepcji rozwoju wielofunkcyjnego, pozytywne są wyniki badań Przezbórskiej-Skobiej (2015), zgodnie z którymi zdecydowana większość obszarów wiejskich w Polsce posiada potencjał do rozwoju turystyki wiejskiej. Warto zaznaczyć, że w relacji do poprzedniego okresu badań skala negatywnych zjawisk ulega osłabieniu, dowodzi tego brak składowisk odpadów w 1838 gminach. Pracy wymaga budowanie świadomości ekologicznej wśród mieszkańców obszarów wiejskich w zakresie zużycia wody oraz zrówno-

ważonej konsumpcji, tak by zmniejszyć liczbę wytworzonych odpadów w gospodarstwie domowym. Kolejną sprawą na styku działań środowisko-społeczeństwo jest inkluzja społeczna, której realne wdrożenie w gminach, może wpłynąć na zmiany świadomości ekologicznej i zachowań mieszkańców obszarów wiejskich, a w przyszłości postrzegania środowiska przyrodniczego z zachowaniem wrażliwości dla jego poszanowania.

**Tabela 3.3.1. Średnie wartości wskaźników charakteryzujących walory środowiskowe w latach 2007, 2012 i 2019**

Wyszczególnienie	Rok	Klasa				Ogółem
		I	II	III	IV	
Liczba jednostek	2019	374	565	944	287	2170
<b>Średnie wartości wskaźników</b>						
Udział TUZ w UR (%)	2007	24,1	18,1	15,4	11,2	17,0
	2012	24,3	16,8	12,6	10,7	17,0
	2019	32,1	24,8	18,0	9,4	21,1
Lesistość (%)	2007	44,0	31,7	19,6	11,4	26,0
	2012	45,3	26,1	14,9	10,3	26,4
	2019	43,5	33,8	21,1	10,2	26,8
Udział obszarów prawnie chronionych powierzchni ogółem (%)	2007	62,7	44,4	17,4	4,01	31,0
	2012	63,0	31,6	9,0	4,63	31,2
	2019	82,3	43,7	12,0	3,1	31,2
Turyści korzystający z noclegów na 1000 mieszkańców	2007	1 606	433	310	106	525
	2012	1 341	497	159	82	553
	2019	945	503	304	163	448
Powierzchnia dzikich wysypisk na 100 km <sup>2</sup> powierzchni ogółem	2007	22,6	24,2	25,9	26,4	24,9
	2012	23,5	26,5	28,6	31,2	26,7
	2019	100,4	207,2	350,1	1419,0	411,2
Zużycie wody w gospodarstwach domowych ogółem na 1 mieszkańca (m <sup>3</sup> )	2007	130	112	103	83	107
	2012	124	112	96	92	110
	2019	23	30	32	44	32
Odpady ogółem na 1 mieszkańca (kg)	2007	656	546	1 104	1 129	861
	2012	124	116	106	93	110
	2019	220	243	250	285	248

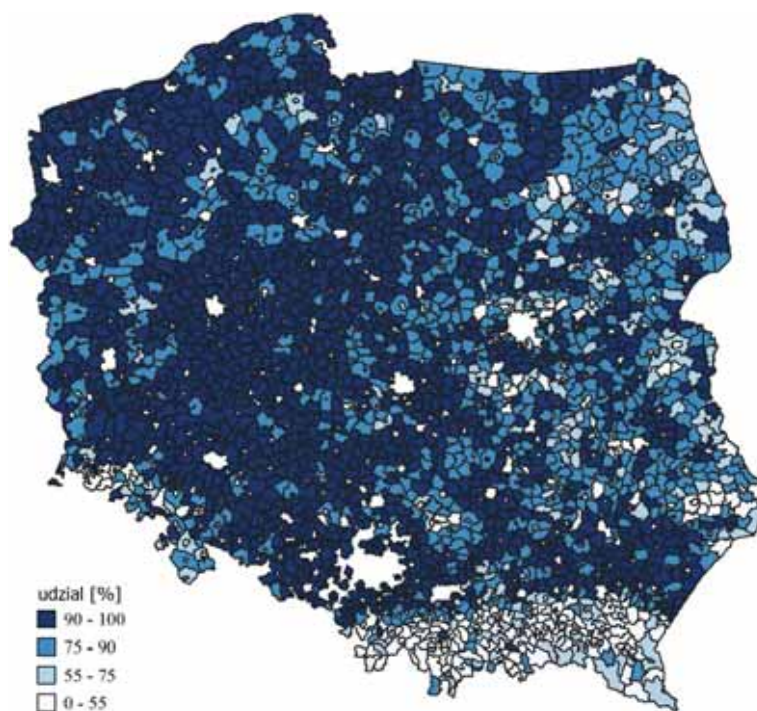
Źródło: opracowanie i obliczenia własne.

Grupa uwarunkowań opisujących stan infrastruktury ochrony środowiska, zawiera zmienne oceniające poziom dostępu do usług związanych z zaopatrzeniem w wodę (korzystający z wodociągów) oraz oczyszczaniem ścieków (korzystający z oczyszczalni ścieków), a także zmienne oceniające skalę inwestycji w wymiarze finansów lokalnych (udział wydatków inwestycyjnych z działu gospodarka ście-

kowa i ochrona wód w wydatkach inwestycyjnych ogółem), a także w odniesieniu do potencjału ludnościowego. Przywołane zmienne są istotne poznawczo, ze względu na istniejące dysproporcje między nimi z jednej strony oraz wzajemne współzależności pozwalające na ocenę zarówno stanu, jak i przyszłości infrastruktury ochrony środowiska na obszarach wiejskich.

Podstawową miarą opisującą zaopatrzenie w wodę, z punktu widzenia usługobiorcy, jest odsetek osób korzystających z wodociągu. W minionym czasie obserwujemy istotne pozytywne zmiany, które służą pokryciu luk infrastrukturalnych, mających swoje historyczne zakorzenienie. W 2007 roku miara ta wynosiła 74%, istotna poprawa była w 2012 roku – 76%, by teraz zaobserwować poziom 87%<sup>57</sup>.

**Rysunek 3.3.9. Udział korzystających z sieci wodociągowej w ogóle mieszkańców (%)**



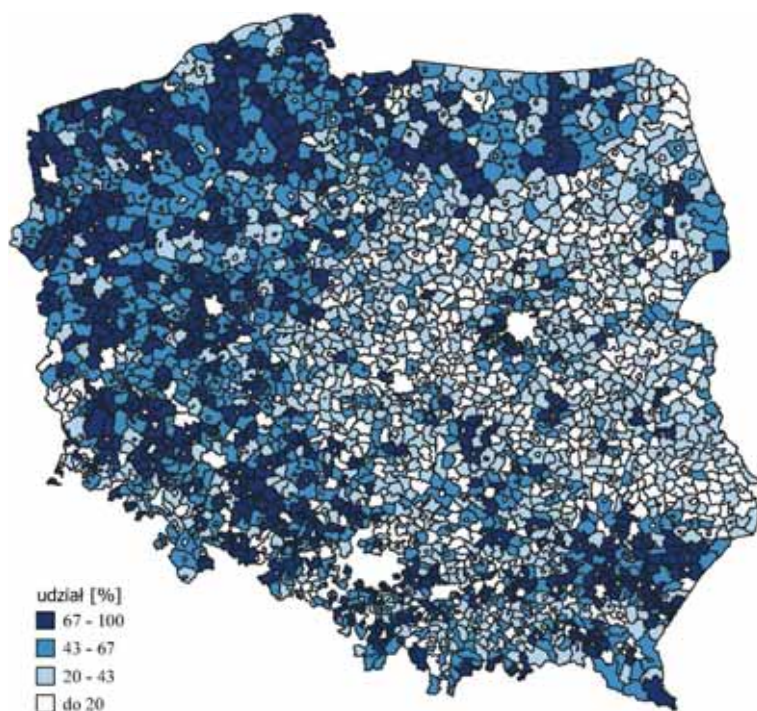
Źródło: obliczenia własne BDL 2019, GUS.

<sup>57</sup> Zegar i Chmielewska (2020, s. 127) podkreślają znaczenie wyposażenia terenów wiejskich w infrastrukturę techniczną, która wpływa na jakość życia mieszkańców wsi. Wpływ ten jest obserwowany w życiu codziennym, a także wpływa na powstanie nowych miejsc pracy i przedsiębiorczość mieszkańców.

Zmienność rozkładu miary przedstawiono na rysunku 3.3.9. Odsetek korzystających z wodociągu był zróżnicowany lokalnie i regionalnie. Różnice te maleją w czasie, aktualnie na poziomie regionalnym zawierają się w przedziale od 84% (łódzkie) do 94% (zachodniopomorskie). Dowodzą występowania obszarów zaniedbanych, niedofinansowanych, mimo pozornej spójności terytorialnej (rozpatrywanej w wymiarze administracyjnym). Innym problemem jest utrzymanie infrastruktury na terenach wyludniających się, przywoływana jest tutaj kwestia sprawiedliwości terytorialnej wyrażonej dostępem do podstawowych usług.

Obok zaopatrzenia w wodę występuje kwestia zagospodarowania ścieków. Poziom dostęp do usługi zmienia się w czasie od 22% (2007) przez 31% (2012) do 44% (2019). Oznacza to, że w niespełna 15 lat relacja uległa istotnej zmianie – początkowo co piąty mieszkaniec obszarów wiejskich korzystał z kanalizacji, a aktualnie prawie co drugi. W przekroju regionalnym różnice zawierają się w przedziale od 38% (podlaskie) do 55% (kujawsko-pomorskie). Mimo znaczącego postępu,

**Rysunek 3.3.10. Udział korzystających z oczyszczalni ścieków w ogóle mieszkańców (%)**



Źródło: obliczenia własne BDL 2019, GUS.

nadal obserwujemy rozległe obszary zaniedbań infrastrukturalnych, ponieważ dla 422 gmin odnotowano poziom zaopatrzenia w kanalizację mniejszy niż 20%. Dlatego kierunek ten powinien być kontynuowany z zachowaniem dostępności dla gmin posiadających ograniczenia finansowe, sprzężone z innymi problemami lokalnymi. Rozkład zmiennej przedstawia rysunek 3.3.10.

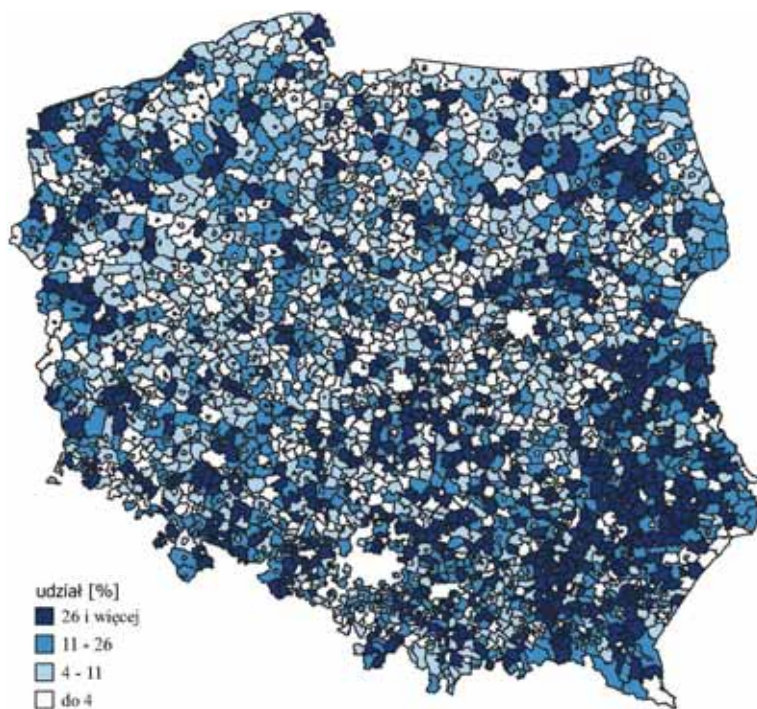
Kierunki wydatkowania środków na infrastrukturę ochrony środowiska zmierzono posługując się dwoma miarami. Pierwsza odnosi się do relacji między kierunkami inwestycji na ochronę środowiska a inwestycjami ogółem. W tym celu posłużono się zmienną opisującą wydatki inwestycyjne w dziale 90001 Gospodarka ściekowa i ochrona wód. Zgodnie z otrzymanymi wynikami w badanym okresie odnotowano wzrost miary z 12% (2007) do 17% (2019). Biorąc pod uwagę wzrost wydatków inwestycyjnych ogółem w gminach, zjawisko to jest pozytywne i jednocześnie obrazuje skalę potrzeb. Rozstęp miary zawierał się w przedziale od 0 (dla 91 badanych jednostek) do 94% (Sędziejowice, łódzkie). W przypadku pierwszych może wynikać to z braku środków lub odroczenia inwestycji w czasie. Podczas interpretacji wyników należy pamiętać o cyklu projektowym (inwestycyjnym) przedsięwzięć z zakresu infrastruktury, a także jej immamentnych cechach. W wymiarze regionalnym różnice wprawdzie topnieją, choć nadal pozostają istotne (najniższe 15% – wielkopolskie, najwyższe wartości 20% – kujawsko-pomorskie), otrzymujemy w rezultacie rozkład miary o charakterze nieciągłym, dość przypadkowym z nielicznymi enklawami (rysunek 3.3.11).

Służebna natura infrastruktury sprawia, że dostęp do jej podstawowych usług jest wyzwaniem nowoczesnych i rozwiniętych gospodarek, dlatego kolejna miara jest związana z poziomem wydatków w odniesieniu do potencjału ludnościowego (wydatki inwestycyjne działu 90001 w przeliczeniu na 1 mieszkańca<sup>58</sup>). W badanym okresie odnotowano blisko dwukrotny wzrost. Odnosząc miarę do zmian poziomu dostępności (pokrycia infrastrukturą kanalizacyjną) obserwujemy rzeczywistą zmianę – postęp w tym obszarze jest znaczny.

Nasilenie podejmowanych przedsięwzięć było zróżnicowane, w wymiarze lokalnym najwyższe wartości odnotowano dla gmin Gozdowo (5070 zł), Kamionka Wielka (2205 zł), Kętrzyn (1950 zł), a na drugim biegunie rozkładu znalazły się jednostki, gdzie nie podejmowano w tym czasie inwestycji z tego zakresu (36 gmin) lub wartość ich była niższa niż 10 zł w przeliczeniu na mieszkańca (204 podmioty). Zmienność regionalna wahała się w przedziale od 123 zł

<sup>58</sup> W obliczeniach uwzględniono potencjał ludnościowy ogółu mieszkańców, ze względu na brak rozdziału środków na miasto i obszar wiejski w ramach budżetu.

**Rysunek 3.3.11. Udział wydatków inwestycyjnych działu 90001 w wydatkach inwestycyjnych (%)**



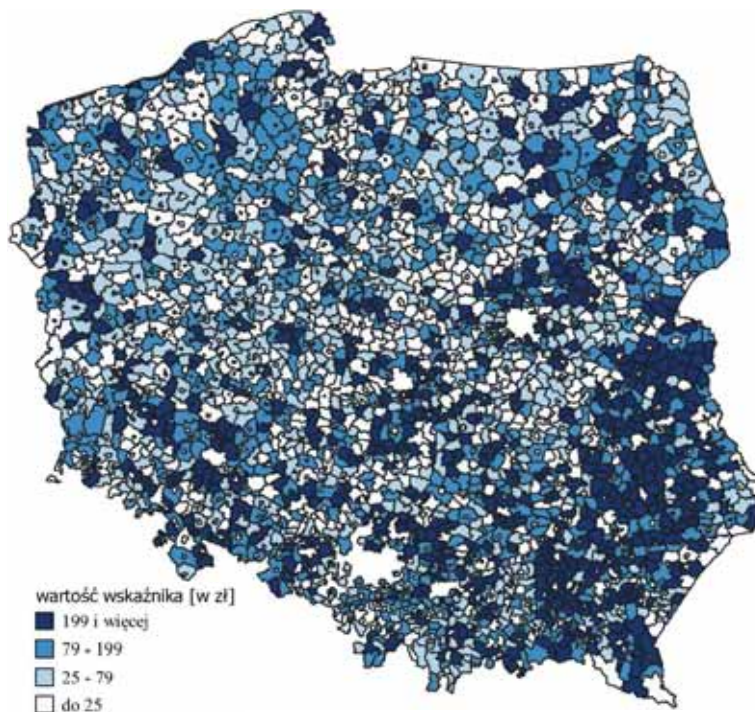
Źródło: obliczenia własne BDL 2019, GUS.

(wielkopolskie) do 186 zł (warmińsko-mazurskie). Na uwagę zasługują regiony: warmińsko-mazurskie, podlaskie i lubelskie, gdzie odnotowane braki infrastrukturalne współwystępują z realizowanymi inwestycjami. Zatem podejmowane kierunki działań są zgodne z istniejącymi potrzebami (rysunek 3.3.12).

Gros spośród badanych gmin nie podejmowało działań inwestycyjnych w infrastrukturę, jest to – jak można przypuszczać – sytuacja będąca pochodną ograniczeń budżetów lokalnych. W tym kontekście jawi się pytanie: jak wspierać podmioty w celu wzmocnienia infrastruktury, bądź jej utrzymania na terenach wyludniających się? Wyzwanie to nie jest odległym pytaniem przyszłości, zostało postawione przez teraźniejszość. Sytuacja ta obrazuje współzależności między ładami środowiskowym a pozostałymi, na które nie można pozostać obojętnym, tylko konieczne jest dostrzeżenie ich w całej złożoności. Mimo że środowisko jest



Rysunek 3.3.12. Wydatki inwestycyjne działu 90001 na 1 mieszkańca



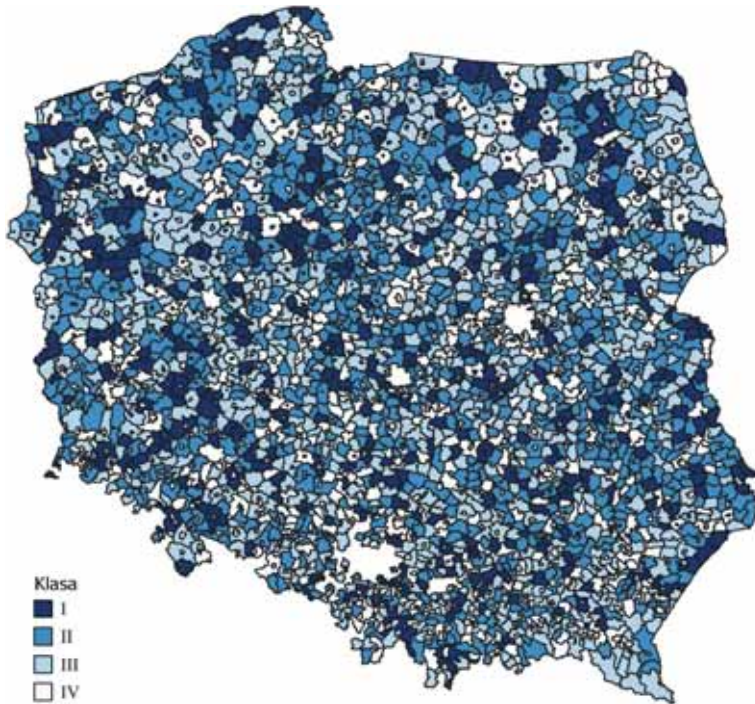
Źródło: obliczenia własne.

„milcząca” składową zrównoważonego rozwoju, głosu przydaje jej zarówno społeczność lokalna poprzez zdefiniowane potrzeby, a także gospodarka lokalna, dla której wyzwaniem jest troska nie tylko o bieżące potrzeby, ale zabieganie o realizację potrzeb przyszłych pokoleń (Zegar, 2004, Woś, 2002, Wilkin, 2021).

Omówione zmienne posłużyły do pomiaru składowej infrastruktury ochrony środowiska, a następnie przeprowadzono delimitację ze względu na poziom badanej miary. Efekty pomiaru zawarto wraz z danymi za rok 2007 i 2012 w tabeli 3.3.2, natomiast rozkład przestrzenny miary zobrazowano na rysunku 3.3.13.

Klasa I (359, 16%) skupia jednostki, dla których poziom nasycenia infrastrukturą, wraz z przyszłymi kierunkami rozwoju, określono jako wysoki. Klasa łączy jednostki głównie obszarów Polski zachodniej i środkowej, najliczniej reprezentowana jest przez: dolnośląskie (33), mazowieckie (35), małopolskie (31), lubelskie (33) i wielkopolskie (27). Liczne reprezentantki będące udziałem wschodniej

Rysunek 3.3.13. Poziom syntetyczny infrastruktury ochrony środowiska



Źródło: obliczenia własne.

części kraju dowodzą zachodzących procesów włączania zmian rozwojowych, postępu w zakresie infrastruktury ochrony środowiska, co niewątpliwie jest pozytywnym zjawiskiem. Obszary te charakteryzuje 95% poziom pokrycia dostępu do wody, przy jednoczesnym blisko 73% udziale osób korzystających z kanalizacji. Zatem tylko, co czwarty mieszkaniec nie ma dostępu do sieci kanalizacyjnej. Towarzyszy temu wysoki udział wydatków działu 90001 (wydatki na gospodarkę ściekową i ochronę wód) w ogóle wydatków inwestycyjnych, nieco ponad 3 złotych w obszarze inwestycji trafiała do tego działu. Kierunek inwestycyjny jest podtrzymywany, a nakłady w odniesieniu do potencjału ludnościowego były ponad dwukrotnie wyższe od średniej. Można oczekiwać, że na terenach klasy I będziemy świadkami dalszych pozytywnych zmian rozwojowych. Warto nadmienić, że część podejmowanych inwestycji jest odpowiedzią na realizację funkcji mieszkaniowej (zachodzących procesów suburbanizacji). Dotyczy to terenów wokół aglomeracji czy atrakcyjnych turystycznie, gdzie budowane są drugie domy.

**Tabela 3.3.2. Średnie wartości wskaźników charakteryzujących infrastrukturę ochrony środowiska w latach 2007, 2012 i 2019**

Wyszczególnienie	Rok	Klasa				Ogółem
		I	II	III	IV	
Liczba jednostek	2019	359	716	748	347	2170
<b>Średnie wartości wskaźników</b>						
Korzystający z sieci wodociągowej w ogóle mieszkańców (%)	2007	74,5	74,7	74,5	69,4	73,8
	2012	77,6	77,7	73,8	66,5	76,3
	2019	95,2	92,8	86,5	67,1	86,9
Korzystający z sieci kanalizacyjnej w ogóle mieszkańców 2019 (%)	2007	40,2	25,7	18,8	6,7	22,5
	2012	52,8	31,8	15,8	5,3	30,9
	2019	72,7	56,3	33,2	15,1	44,5
Udział wydatków inwestycyjnych działu 901 w wydatkach inwestycyjnych ogółem (%)	2007	24,5	12,9	8,9	4,6	11,9
	2012	26,8	16,7	8,6	6,9	16,4
	2019	34,9	18,1	11,8	8,7	17,2
Wydatki inwestycyjne działu 901 na 1 mieszkańca (zł)	2007	146,0	55,5	40,0	15,7	58,0
	2012	190,8	97,8	39,5	49,1	100,0
	2019	373,4	150,6	98,0	63,8	155,4

Źródło: opracowanie i obliczenia własne.

Klasa II (716, 33%), określona jako średnia wyższa, obejmuje swym zasięgiem głównie obszary położone w centralnej Polsce, najliczniej reprezentowana jest w regionach: mazowieckim (92), lubelskim (86) i wielkopolskim (66). Obejmuje jednostki w których inwestycje realizowane są na poziomie przeciętnym, wyróżnia je na tle średniej pokrycie siecią kanalizacyjną (56%). Biorąc pod uwagę aktualny stan i dalsze wydatkowanie środków, tereny te dobrze rokują na przyszłość. Sumarycznie ujmując obie klasy, połowę obszarów wiejskich cechuje bardzo dobra i dobra sytuacja w badanym obszarze. Odnosząc się do zmian w relacji do lat 2007 i 2012, jesteśmy świadkami postępu, który bardzo pozytywnie oddziałuje na środowisko<sup>59</sup>.

Klasa III (748, 34%), blisko równoliczna z klasą wyższą, objęła jednostki dla których poziom infrastruktury ochrony środowiska określono jako średni niższy. Jednostki te przede wszystkim położone są dość nieregularnie we wszystkich regionach, głównie na pograniczach województw. O przynależności do klasy

<sup>59</sup> Do gospodarczych „zdziwień” pojawiających się w tym kontekście, należy zaliczyć brak woli mieszkańców do przyłączania się do sieci kanalizacyjnej, ze względu na pojawienie się nowej opłaty (tutaj za ścieki). Nie były to przypadki odosobnione, a zaistnienie zmian wymagało czasu i pracy nad mentalnością mieszkańców (przede wszystkim poprzez edukację). Przykład ten obrazuje trudności wynikające ze zmian zachodzących na obszarach wiejskich, przede wszystkim wyzwaniem pozostaje aktywne włączanie mieszkańców w zachodzące procesy rozwoju.

zdecydowała niższa dostępność do sieci kanalizacyjnej, tylko co trzeci mieszkaniec korzystał z usługi. Biorąc pod uwagę udział i poziom wydatków na ochronę środowiska, wydaje się on być niewystarczający w celu uzupełnienia (pokrycia) istniejącej luki. Obszary te mogą być zagrożone wykluczeniem infrastrukturalnym z jednej strony, a z drugiej brak dostępu do kanalizacji stanowi zagrożenie dla środowiska przyrodniczego. Sytuację gmin można określić jako przejściową, o przynależności do gmin aktywnie nadrabiających różnice rozwojowe zdecyduje uruchamianie wsparcia, dedykowana pomoc tak merytoryczna, jak i finansowa.

Ostatnia, IV klasa (347, 16%), skupia co siódmą gminę na obszarach wiejskich. Zatem problem braków infrastrukturalnych jest realny. Wyraża się tutaj niskim poziomem dostępu do wodociągu (co 3 mieszkańiec ma dostęp), a w przypadku kanalizacji, tylko co dziewiąty był użytkownikiem sieci kanalizacyjnej. Sytuacja finansów lokalnych nie pozwala na uruchomienie zmian oddolnie, potwierdzone jest to poziomem udziału wydatków inwestycyjnych na ochronę środowiska w wydatkach ogółem (9%) i wartością realizowanych na ten cel kwot – 64 zł na 1 mieszkańca. Obrazuje to sytuację, w której szereg innych potrzeb przesuwają nieco ochronę środowiska na dalszy plan<sup>60</sup>. Jedną z przyczyn może być skala podejmowanych przedsięwzięć (kapitałochłonność), będąca barierą nie do udźwignięcia przez budżety lokalne. Obserwujemy tutaj sprzężenia zwrotne między deficytami społecznymi i gospodarczymi. Środowisko wprawdzie jest niemyym świadkiem (uczestnikiem) rozwoju, jednak głosu musi mu przydać mechanizm instytucjonalny, pozwalający na ochronę poprzez inwestycje w infrastrukturę, tak by z jednej strony aktywnie chronić, a z drugiej dać wyraz sprawiedliwego dostępu do usług. Rekomenduje się zatem indywidualne podejście do zmian rozwojowych na poziomie lokalnym, poprzez wyznaczenie obszarów szczególnego wsparcia.

Zmienne opisujące składowe: walory środowiskowe i infrastrukturę ochrony środowiska, stanowiły podstawę do pomiaru zrównoważenia ładu środowiskowego. Efekty delimitacji, wraz z przeciętnymi dla wyłonionych klas, zawarto w tabeli 3.3.3, a rozkład przestrzenny miary przedstawiono na rysunku 3.3.14. Relacja pomiędzy położeniem obszarów wiejskich (województwa) a przynależnością do określonej klasy rozwoju zaprezentowana została w tabeli wielodzielnej (tabela 3.3.4).

Klasa I (338, 16%) skupia gminy, dla których poziom zrównoważenia środowiskowego oceniono jako wysoki. Przestrzennie dość liczne reprezentantki obecne

<sup>60</sup> Zegar (2005, s. 103) wskazywał brak kapitału na wsi dla rozwoju materialnego i kulturowo-duchowego. Wyniki potwierdzają hipotezę, zgodnie z którą transfer środków publicznych (unijnych i krajowych) stanowi kapitał rozwoju obszarów wiejskich.

są na południowo-wschodnim pograniczu Polski, w świętokrzyskim, na Warmii i Mazurach, a także wzdłuż Bałtyku. Są to tereny atrakcyjne turystycznie, cechujące się wysokim walorami przyrodniczymi. Wysokiej lesistości (42%) towarzyszy blisko dwukrotnie wyższy od przeciętnej udział obszarów prawnie chronionych w powierzchni gminy. Ze względu na typ funkcjonalny obszaru, obserwujemy bardzo duży ruch turystyczny (957 udzielonych noclegów na 1000 mieszkańców). Mimo naturalnych barier środowiskowych, pokrycie siecią wodociągową wynosi 81,5%, przy najwyższym wskaźniku dostępności do sieci kanalizacyjnej (47%). Kierunek inwestycji w ochronę środowiska jest aktywnie podejmowany (18%). Podsumowując, o przynależności do klasy wysokiej zrównoważenia środowiskowego zdecydowały zmienne związane ze stanem walorów przyrodniczych. Ze względu na ochronę przyrody i duży udział form ochrony przyrody w powierzchni, należy się zastanowić nad formami wsparcia gmin w celu utrzymania istniejącej infrastruktury lub jej wzmocnienia, bądź rozbudowy. Inną kwestią jest wsparcie podmiotów – gmin, które w ograniczony sposób dysponują przestrzenią, ze względu na uwarunkowania pochodzące z rygorów ochrony. Dyskutowana jest w literaturze ewentualna kompensata z tego tytułu.

Kolejna klasa przyjmuje zdecydowanie niższe wartości w relacji do wyżej opisanej zbiorowości, swym zasięgiem obejmuje 725 gmin (33%). Zmienne w grupie walorów przyrodniczych oscylują wokół przeciętnej, zaś w przypadku nasycenia infrastrukturą ochrony środowiska są zbliżone do klasy I. Tereny te są mniej atrakcyjne turystycznie, występują jako terytorialne rozwinięcie klasy I, a także w dolinach rzek, liczne reprezentantki są obecne w województwie lubuskim i pomorskim.

Klasa III jest najliczniejsza – 767 gmin (35%) i obejmuje obszary z dobrze rozwiniętą funkcją rolniczą. Najliczniej reprezentowana jest przez województwa lubelskie, kujawsko-pomorskie i lubelskie. Cechuje je niski udział TUZ w powierzchni użytków rolnych, lesistość kształtuje się zdecydowanie poniżej przeciętnej i zbieżna jest z odsetkiem obszarów chronionych w powierzchni. O niskich walorach turystycznych i ich pochodnej funkcji turystycznej, dowodzi niski wskaźnik liczby udzielonych noclegów. Występują tutaj dość liczne dzikie składowiska odpadów. Poziom wyposażenia w infrastrukturę wodociągową i sieć kanalizacyjną jest wysoki. Niepokojącym faktem może być wyższe zużycie wody i ilość wytworzonych odpadów.

Ostatnia klasa (340 gmin, 16%) łączy jednostki o niskim poziomie zrównoważenia środowiskowego. Cechują je niskie walory środowiska przyrodniczego, co wyrażone jest brakiem potencjału do rozwoju funkcji turystycznej. Istotnym ele-

mentem zagrażającym środowisku są i mogą być w przyszłości dość liczne i duże powierzchnie dzikich składowisk odpadów. Z drugiej strony stan wyposażenia w infrastrukturę ochrony środowiska jest dobry, wyróżnia je najwyższe pokrycie siecią wodociągową. Z kolei inwestycje infrastrukturalne podejmowane są na przeciętnym poziomie.

W celu dążenia do zrównoważenia środowiskowego, gminy należy rozpatrywać indywidualnie, wyzwaniem stanowi praca nad świadomością ekologiczną w wymiarze: gospodarowania odpadami, zużycia wody, zrównoważonej konsumpcji w celu ograniczenia wytworzonych odpadów. W klasie tej znalazła się dość liczna grupa gmin z bardzo ograniczonym dostępem do sieci kanalizacyjnej. Wyzwaniem jest wzmocnienie tych obszarów w celu wsparcia kapitału inwestycyjnego w wymiarze ochrony środowiska lub poszukiwanie alternatywnych rozwiązań.

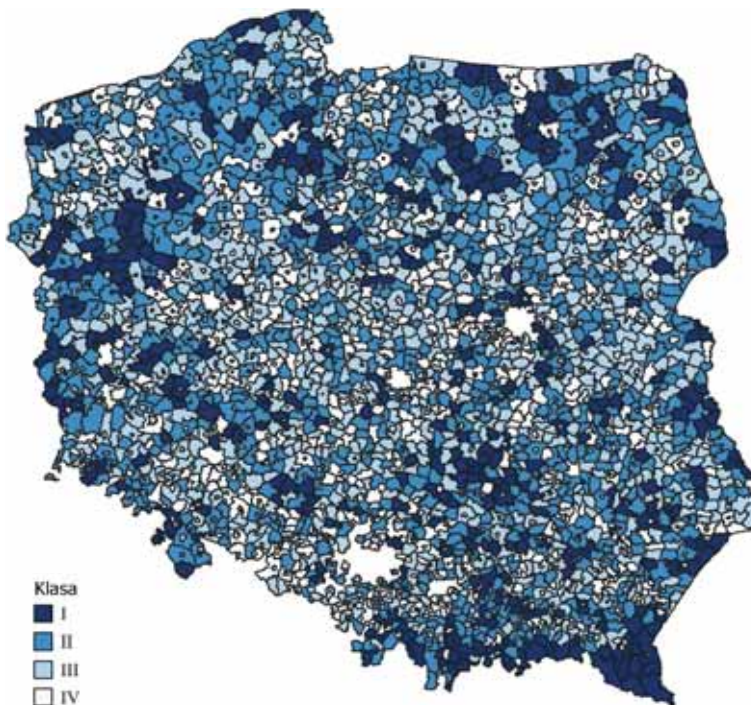
**Tabela 3.3.3. Średnie wartości wskaźników charakteryzujących ład środowiskowy w latach 2007, 2012 i 2019**

Wyszczególnienie	Rok	Klasa				Ogółem
		I	II	III	IV	
Liczba jednostek	2012	359	1298	378	135	2170
	2019	337	730	766	337	2170
<b>Średnie wartości wskaźników</b>						
Udział TUZ w UR (%)	2007	24,1	18,1	15,4	11,2	17,0
	2012	24,3	16,8	12,6	10,7	17,0
	2019	28,0	22,3	19,2	15,8	21,1
Lesistość (%)	2007	44,0	31,7	19,6	11,4	26,0
	2012	45,3	26,1	14,9	10,3	26,4
	2019	36,4	29,4	23,7	18,8	26,8
Udział obszarów prawnie chronionych powierzchni ogółem (%)	2007	62,7	44,4	17,4	4,01	31,0
	2012	63,0	31,6	9,0	4,63	31,2
	2019	56,5	36,4	23,4	12,3	31,2
Turyści korzystający z noclegów na 1000 mieszkańców	2007	1 606	433	310	106	525
	2012	1 341	497	159	82	553
	2019	777	489	335	285	448
Powierzchnia dzikich wysypisk na 100 km <sup>2</sup> powierzchni ogółem	2007	22,6	24,2	25,9	26,4	24,9
	2012	23,5	26,5	28,6	31,2	26,7
	2019	162,2	407,7	425,0	636,6	411,2
Zużycie wody w gospodarstwach domowych ogółem na 1 mieszkańca (m <sup>3</sup> )	2007	130	112	103	83	107
	2012	124	112	96	92	110
	2019	27	30	33	35	32
Odpady ogółem na 1 mieszkańca (kg)	2007	656	546	1 104	1 129	861
	2012	124	116	106	93	110
	2019	240	243	248	262	248

Wyszczególnienie	Rok	Klasa				Ogółem
		I	II	III	IV	
Korzystający z sieci wodociągowej w ogóle mieszkańców (%)	2007	74,5	74,7	74,5	69,4	73,8
	2012	77,6	77,7	73,8	66,5	76,3
	2019	82,7	85,3	88,1	92,2	86,9
Korzystający z sieci kanalizacyjnej w ogóle mieszkańców (%)	2007	40,2	25,7	18,8	6,7	22,5
	2012	52,8	31,8	15,8	5,3	30,9
	2019	45,9	44,7	43,4	44,9	44,5
Udział wydatków inwestycyjnych działu 901 w wydatkach inwestycyjnych ogółem (%)	2007	24,5	12,9	8,9	4,6	11,9
	2012	26,8	16,7	8,6	6,9	16,4
	2019	16,9	18,0	17,1	15,7	17,2
Wydatki inwestycyjne działu 901 na 1 mieszkańca (zł)	2007	146,0	55,5	40,0	15,7	58,0
	2012	190,8	97,8	39,5	49,1	100,0
	2019	150,5	162,7	154,9	145,9	155,4

Źródło: opracowanie i obliczenia własne.

Rysunek 3.3.14. Klasy ładu środowiskowego



Źródło: opracowanie własne.

Do oceny zmian ładu gospodarczego posłużono się testem niezależności  $\chi^2$ . Uzyskana wartość ( $\chi^2 = 857$ ) potwierdziła silną zależność pomiędzy 2012 i 2019 rokiem. Szczegółowe wyniki przedstawiono w tabeli 3.2.5.

Zgodnie z otrzymanym rozkładem 38% badanych jednostek utrzymało się w klasie I, co oznacza, że wysoki poziom zrównoważenia utrwał się. Jednocześnie w relacji do 2012 roku zaobserwowano spadek 141 gmin do klasy niższej, a 64 do klasy III, a także 23 do klasy IV. Równolegle obserwowanym zjawiskiem były prawie równoliczne awanse do klasy I z klasy II. Istotne zmiany zaobserwowano również w obrębie pozostałych klas, a przesunięcia te miały głównie przejść do klasy sąsiedniej. Ruchy te potwierdzają włączenie tych obszarów w proces zmian rozwojowych.

**Tabela 3.3.4. Tabela dwudzielcza dla liczby gmin w zależności od poziomu ładu środowiskowego w latach 2012 i 2019**

Wyszczególnienie		Poziom ładu społecznego w 2012 r.					Ogółem
		Klasa	I	II	III	IV	
Poziom ładu społecznego w 2019 r.	I	131	183	21	3	338	
	% z kolumny	36,49	14,10	5,56	2,22		
	% z wiersza	38,76	54,14	6,21	0,89		
	II	141	467	83	34	725	
	% z kolumny	39,28	35,98	21,96	25,19		
	% z wiersza	19,45	64,41	11,45	4,69		
	III	64	465	175	63	767	
	% z kolumny	17,83	35,82	46,30	46,67		
	% z wiersza	8,34	60,63	22,82	8,21		
	IV	23	183	99	35	340	
	% z kolumny	6,41	14,10	26,19	25,93		
	% z wiersza	6,76	53,82	29,12	10,29		
	<b>Ogółem</b>	<b>359</b>	<b>1298</b>	<b>378</b>	<b>135</b>	<b>2170</b>	

Źródło: opracowanie i obliczenia własne.

**Tabela 3.3.5. Tabela wielozdzielna położenia obszarów wiejskich i poziomu ładu środowiskowego wg klas w roku 2019 (w %)**

Województwo	Klasa			
	I	II	III	IV
Dolnośląskie	18,05	6,34	2,74	1,47
	45,86	34,59	15,79	3,76
Kujawsko-pomorskie	14,20	6,90	3,65	0,29
	37,80	39,37	22,05	0,79
Lubelskie	14,79	11,17	7,04	2,35
	25,91	41,97	27,98	4,15



Województwo	Klasa			
	I	II	III	IV
Lubuskie	6,80	4,14	1,69	2,06
	31,51	41,10	17,81	9,59
Łódzkie	9,47	9,38	5,48	5,00
	20,13	42,77	26,42	10,69
Małopolskie	6,80	9,38	8,08	4,41
	13,69	40,48	36,90	8,93
Mazowieckie	12,43	13,79	13,30	10,29
	15,05	35,84	36,56	12,54
Opolskie	2,37	2,90	3,52	3,53
	11,76	30,88	39,71	17,65
Podkarpackie	4,44	8,00	6,91	5,00
	10,49	40,56	37,06	11,89
Podlaskie	2,07	4,41	6,13	5,59
	6,67	30,48	44,76	18,10
Pomorskie	2,37	3,72	5,74	5,59
	8,16	27,55	44,90	19,39
Śląskie	1,18	3,59	7,17	9,71
	3,39	22,03	46,61	27,97
Świętokrzyskie	2,66	3,45	5,61	5,88
	9,28	25,77	44,33	20,62
Warmińsko-mazurskie	1,18	4,00	5,48	7,35
	4,00	29,00	42,00	25,00
Wielkopolskie	0,89	6,07	11,34	21,47
	1,45	21,26	42,03	35,27
Zachodniopomorskie	0,30	2,76	6,13	10,00
	0,98	19,61	46,08	33,33

W wierszu pierwszym dla każdego województwa podano wartość % z kolumny, w wierszu drugim – wartość % z wiersza. Istotne zależności zaznaczono pogrubieniem.

Źródło: opracowanie i obliczenia własne.

### 3.4.

## Próba oceny zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich i relacji między ładami

Rozpoznanie relacji zależności między ładami zrównoważonego rozwoju (siły związku), oceniono posługując się skorygowanym współczynnikiem korelacji

C-Pearsona (skorygowany współczynnik kontyngencji)<sup>61</sup>. Zgodnie z otrzymanymi wynikami istotną statystycznie zależność odnotowano dla relacji ładu gospodarczy – ładu społeczny (0,625). Oznacza to występowanie współzależności między ładami. W przypadku relacji ładu środowiskowy wobec gospodarczego i społecznego, odnotowano brak relacji między nimi. Sytuację tę należy interpretować następująco: wysoki lub niski poziom zrównoważenia w obrębie ładu środowiskowego występuje w warunkach braku zależności od poziomu pozostałych ładów.

W celu zaprezentowania wyników badań poziomu zrównoważenia poszczególnych ładów – gospodarczego, społecznego i środowiskowego – posłużono się tabelą wielodzelną. Zawarto w niej liczebności każdej z klas w obrębie badanych ładów. Działanie to miało na celu ocenę stanu zrównoważonego rozwoju badanych ładów, tutaj postrzeganych jako zintegrowane (traktowane łącznie). W znaczeniu jednoczesnego przedstawienia przynależności gmin do każdego z badanych ładów.

Zgodnie z przyjętą logiką badań wysoki poziom zrównoważonego rozwoju ładu cechuje jednostki skupione w klasie I. Analogicznie przyjęto, że wysoki poziom zrównoważonego rozwoju obecny jest w gminach, gdzie obserwujemy poziom wysoki (klasę I) dla każdego z ładów: gospodarczego, społecznego i środowiskowego. Zgodnie z wynikami badań w 2019 r. w Polsce było 17 gmin spełniających to kryterium. Z kolei dla 95 odnotowano wysokie zrównoważenie w obrębie ładów gospodarczego i społecznego, przy odpowiednio II (34), III (41) i IV (20) klasie ładu środowiskowego.

Drugi biegun rozkładu stanowiły podmioty, gdzie odnotowano jednoczesność niskiego zrównoważonego rozwoju w obrębie 3 ładów. Gmin w grupie tej było 9, oznacza to liczebność gmin o skrajnie niskim poziomie zrównoważenia. Zbliżoną grupę – 49 podmiotów – utworzyły jednostki, w których klasa IV była odnotowana w obrębie ładów gospodarczego i społecznego, a ład środowiskowy był odpowiednio w klasach I (23), II (17) oraz III (9). Inną wariacją zjawiska niskiego braku równowagi jest sytuacja, w której niski poziom odnotowujemy dla ładów społecznego i środowiskowego (klasa IV), przy zmiennym poziomie ładu gospodarczego, liczebność tej grupy wyniosła 25 jednostek. Ostatni z odcieni niskiego zrównoważenia obejmuje klasę IV dla ładu gospodarczego i środowiskowego, przy zmiennym poziomie ładu społecznego, liczba tego typu gmin wyniosła 41. W rezultacie otrzymujemy obraz braku zrównoważenia dla 9 podmiotów oraz niskiego poziomu zrównoważenia dla 115 podmiotów. Przy czym drugą grupę tworzą gminy, gdzie przynależność do klasy IV była odnotowana w obrębie 2 ładów.

<sup>61</sup> Miarą tą posłużyli się również dla oceny komponentów zrównoważonego rozwoju Stanny i Czarnecki (2011).

Tabela 3.4.1. Zestawienie liczebności klas dla łądów zrównoważonego rozwoju

Gospodarczy	Społeczny	Środowiskowy				Suma
		I	II	III	IV	
I	I	17	34	41	20	112
I	II	21	45	34	18	118
I	III	6	29	22	9	66
I	IV	1	4	4	1	10
<b>Suma</b>		<b>45</b>	<b>112</b>	<b>101</b>	<b>48</b>	<b>306</b>
II	I	13	27	35	18	93
II	II	47	80	84	43	254
II	III	42	84	87	40	253
II	IV	11	28	24	11	74
<b>Suma</b>		<b>113</b>	<b>219</b>	<b>230</b>	<b>112</b>	<b>674</b>
III	I	8	18	20	10	56
III	II	46	92	133	44	315
III	III	58	129	134	63	384
III	IV	23	51	56	13	143
<b>Suma</b>		<b>135</b>	<b>290</b>	<b>343</b>	<b>130</b>	<b>898</b>
IV	I	0	4	5	1	10
IV	II	13	29	26	10	78
IV	III	23	48	45	30	146
IV	IV	9	23	17	9	58
<b>Suma</b>		<b>45</b>	<b>104</b>	<b>93</b>	<b>50</b>	<b>292</b>
<b>Razem</b>		<b>338</b>	<b>725</b>	<b>767</b>	<b>340</b>	<b>2170</b>

Źródło: obliczenia własne.

Podjęta próba interpretacji łądów zrównoważonego rozwoju, jako zintegrowanych składowych, pozwala na sformułowanie 2 wniosków. Zrównoważony rozwój obszarów wiejskich cechuje całe spectrum odcieni, pozwalające na jego gradację. Stan ten jest powiązany ze zróżnicowaniem uwarunkowań rozwoju obszarów wiejskich (w tym instytucjonalnych). Złożoność ta wpływa na efektywność wydatkowania środków oraz trudność wyłonienia obszarów interwencji. Z drugiej strony liczba podmiotów, gdzie odnotowano niski poziom zrównoważenia wynosi 9, zaś dla 115 gmin przynależność do klasy IV obecna była w 2 łądach. Z poziomu planowania rozwoju zbiorów wyłonionych gmin (124) powinien znaleźć się w obszarze szczególnego zainteresowania polityki wobec obszarów wiejskich i polityki regionalnej. Oczekiwany działaniem wobec tych terenów jest uruchomienie procesów rozwoju, które pozwolą na osiągnięcie przez gminy określonych wartości progowych, tak by uniknąć trwałej marginalizacji lub wykluczenia.

## Rozdział 4

# Aktywność władz lokalnych w pozyskiwaniu środków PROW 2014-2020 oraz ocena ich wpływu na zrównoważony rozwój obszarów wiejskich

### 4.1.

#### Ład gospodarczy

Blisko dwie dekady temu Polska wstąpiła do Unii Europejskiej. Przechodzenie przez okres transformacji ustrojowej pozostawiło wieś w cieniu innych sukcesów gospodarczych. Akcesja do Unii stworzyła jednak szansę napływu kapitału<sup>62</sup>. Sięganie po środki publiczne tak UE, jak i krajowe stało się bodźcem do uruchomienia potencjału jednostki (gminy), a z drugiej strony stanowi wyraz sprawności ich pozyskiwania przez instytucje lokalne. Sprawne i efektywne spożytkowanie środków stanowi według Zegara (2005, s. 103) wypadkową: sprawności instytucjonalnej, kapitału społecznego, współdziałania, edukacji, a także budowania określonego systemu wartości, przy wiodącym znaczeniu mieszkańców w procesie jego kreacji. Ostatnia składowa przywoływana jest przez badaczy jako warunek *sine qua non*, powodzenia wdrażania koncepcji zrównoważonego rozwoju.

W pracy pomiar zrównoważonego rozwoju przeprowadzony został dla gmin (wiejskich i miejsko-wiejskich) w wymiarze trzech łańdów: gospodarczego, społecznego i środowiskowego. Zgodnie z przyjętą logiką postępowania badawczego w celu zobrazowania oddziaływania środków PROW 2014-2020 na zrównoważony rozwój, dokonano pomiaru dla każdej jednostki badawczej indywidualnie.

<sup>62</sup> Zegar (2015a, s. 148-149) określa transformację ustrojową oraz wejście Polski do UE jako dwa przełomy, które wpływają na przebieg trajektorii rozwoju polskiego rolnictwa.

Przy czym uwzględnione w badaniu działania i realizowane w ich ramach projekty przypisano do poszczególnych łądów. W badaniu ocenie poddano projekty realizowane w ramach działań: Podstawowe usługi i odnowa wsi na obszarach wiejskich (M07) oraz Inicjatywa Leader (tutaj działanie 19.2).

Ocenie poddano 7033 projekty, była to liczba projektów zgodnie z danymi przekazanymi przez Agencję Modernizacji i Restrukturyzacji Rolnictwa na dzień 30.06.2020 r. Kryterium doboru projektu do badania stanowił beneficjent, tutaj jednostka samorządu terytorialnego – gmina lub jej podmiot organizacyjny (np. dom kultury, biblioteka etc.), z czego po weryfikacji dalszej procedurze poddano 6507 projektów. W praktyce zadanie polegało na przypisaniu zgodnie z poddziałaniem, tytułem projektu, przedsięwzięcia do odpowiedniego łądu: gospodarczego, społecznego i środowiskowego, a w kolejnym kroku oznaczenie przedmiotu interwencji zgodnie z przyjętymi wcześniej kategoriami. Przy czym ze względu na zmiany w obecnej perspektywie w relacji do minionej, usunięto działania związane np. z Internetem szerokopasmowym (te nie były podejmowane) lub włączono nowe (związane z realizacją festynów, imprez plenerowych). Zadanie to w procesie realizacji celu badań było bardzo czasochłonne, ze względu na indywidualny poziom rozpatrywania projektów.

Grupę projektów, które określono jako wpływające na łąd gospodarczy stanowiły działania z zakresu inwestycji infrastrukturalnych, tj.: budowy drogi, chodnika czy parkingu; inwestycji związanych z budową i przebudową targowisk lokalnych; osobną grupę stanowiły projekty z zakresu kształtowania przestrzeni publicznej. Te ostatnie przede wszystkim służyły poprawie estetyki przestrzeni wiejskiej, nadaniu jej nowej funkcjonalności czy też wzmocnieniu potencjału do rozwoju funkcji turystycznej. Warto zaznaczyć, że w relacji do minionego okresu badań działania te miały charakter bardziej kompleksowy, wskazując jednocześnie na zmianę postrzegania otoczenia wiejskiego, tutaj uwzględniano liczne powiązania traktując przestrzeń (w miarę możliwości) jako integralną całość.

Całkowita wartość zrealizowanych operacji w wymiarze łądu gospodarczego wyniosła 2 073 mln zł, co pozwoliło na realizację 2672 projektów. Średnia wartość realizowanego przedsięwzięcia wyniosła 776 tys. zł, przy czym udział środków EFROW wyniósł 63%. Liczebnie najwięcej projektów zrealizowano z zakresu budowy dróg – 2098. Kwotowo projekty te realizowane były na poziomie 839 tys. zł. Z kolei pod względem wielkości nakładów na przedsięwzięcie były inwestycje z zakresu targowisk (1 209 tys. zł). Szczegółowe zestawienie kierunków wydatkowania środków wraz z podstawowymi wartościami zawiera tabela 4.1.1.

**Tabela 4.1.1. Poziom środków PROW 2014-2020 pozyskanych w ramach badanych działań na ład gospodarczy**

Wyszczególnienie	Całkowita wartość operacji (tys. zł)		Środki EFRROW (tys. zł)		Liczba projektów	Udział dofinansowania z EFRROW (%)
	Średnia projekt	Suma	Średnia projekt	Suma		
Budowa chodnika	517	3 620	329	2 303	7	63,6
Budowa drogi	840	1 761 412	534	1 120 781	2 098	63,6
Kształtowanie przestrzeni publicznej	290	115 016	185	73 315	397	63,7
Budowa parkingu	396	5 939	252	3 785	15	63,7
Targowisko	1 209	187 359	769	119 216	155	63,6
<b>Ogółem</b>	<b>776</b>	<b>2 073 346</b>	<b>494</b>	<b>1 319 401</b>	<b>2 672</b>	<b>63,6</b>

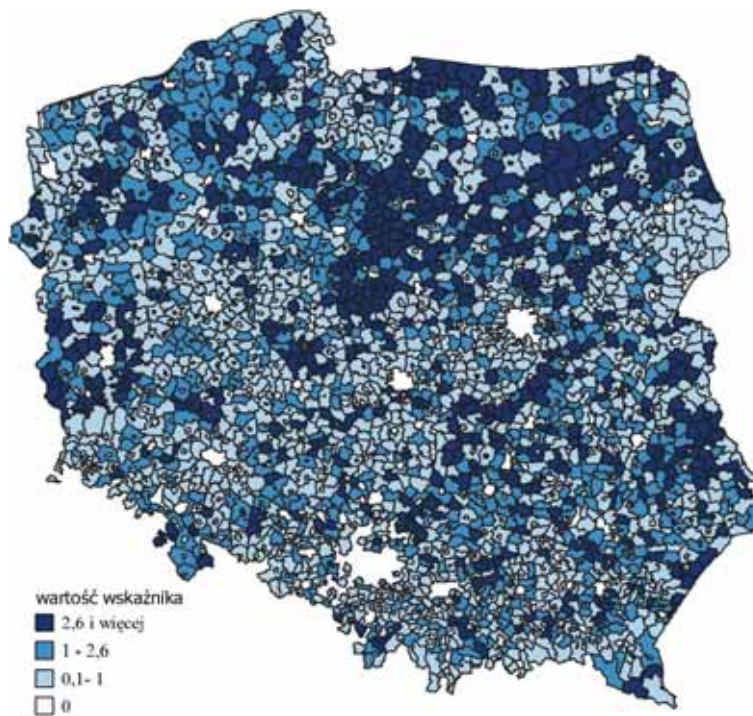
Źródło: opracowanie własne na podstawie niepublikowanych danych ARiMR (stan na 30.06.2020 r.).

Struktura i kierunki wydatkowania środków stanowią odpowiedź na zidentyfikowane potrzeby, wraz z próbą ich realizacji. Obok przedmiotu wydatkowania, ważny jest kierunek przepływu środków, tak w wymiarze regionalnym, jak i lokalnym. W badanym okresie odnotowano istotne zróżnicowania przestrzenne na poziomie województw. Biorąc pod uwagę całkowitą wartość pozyskanych środków w regionie, najwięcej z nich trafiło kolejno do województw: mazowieckiego (276 mln zł), warmińsko-mazurskiego (189 mln zł) i lubelskiego (185 mln zł). Z drugiej strony rozkładu znalazły się: opolskie (35 mln zł), świętokrzyskie (62 mln zł) i dolnośląskie (85 mln zł) (tabela 4.1.2).

Otrzymane różnice potwierdzone zostały statystycznie, przy użyciu analizy wariancji ANOVA (tabela 4.1.3). Dodatkowo posłużono się testem post-hoc RIR Tuckeya, zgodnie z którym wartość środków zrealizowanych w województwie warmińsko-mazurskim (189 mln zł) wpłynęła na istotność różnic na poziomie regionalnym, co było pochodną liczby ludności w regionie i wielkości przekazanych środków. Różnice były istotne dla obu miar, bowiem najwyższe wartości odnotowano w warmińsko-mazurskim i miały one wpływ na otrzymany wynik.

Oceniane projekty różniły się również pod względem kwotowym – średniej wartości przedsięwzięcia, która dla kraju wyniosła 776 tys. zł, przy dofinansowaniu ze środków UE 494 tys. zł. Zmienność regionalna zawierała się w przedziale od 438 tys. zł (świętokrzyskie) do 1 234 tys. zł (podlaskie). Miało to swoje konsekwencje w liczbie zrealizowanych przedsięwzięć – było to od 56 (opolskie) do 393 (mazowieckie). Odnosząc wartości do potencjału ludnościowego (tutaj na 10 tys. mieszkańców), w kraju wskaźnik ten wyniósł 1,96, a różnice regionalne zawierały się od 0,81 (opolskie) do 4,11 (warmińsko-mazurskie).

**Rysunek 4.1.1. Liczba zrealizowanych projektów wspierających ład gospodarczy na 10 tys. mieszkańców**



Źródło: obliczenia i opracowanie własne.

Zgodnie z otrzymanym rozkładem wyłoniono dwie skrajne grupy podmiotów, pierwsza obejmuje gminy, gdzie wartość realizowanych przedsięwzięć wyniosła ponad 1000 zł na 1 mieszkańca. Te jednostki (32) położone są głównie w warmińsko-mazurskim, lubelskim i podlaskim. Drugi biegun rozkładu stanowią obszary, gdzie nie zrealizowano żadnego projektu – 904 gminy. Są to głównie gminy położone w dolnośląskim, śląskim i wielkopolskim. Przyczyn tego stanu należy upatrywać również w sytuacji wyjściowej, która była istotnie zróżnicowana, co wpłynęło na skalę podejmowanych działań. Zgodnie z oczekiwanym kierunkiem wydatkowania, środki trafiały tam, gdzie deficyty były wyraźnie zarysowane (rysunek 4.1.1).

Tabela 4.1.2. Poziom środków PROW 2014-2020 pozyskanych w ramach badanych działań ze względu na lokalizację

Wyszególnienie	Całkowita wartość operacji (tys. zł)		Całkowita wartość operacji na 1 mieszkańca (zł)	Środki EFROW (tys. zł)		Środki EFROW na 1 mieszkańca (zł)	Liczba projektów		Liczba projektów na 10 tys. mieszkańców
	Średnia projekt	Suma		Średnia projekt	Suma		Średnia	Suma	
Województwo									
Dolnośląskie	846	85 398	87	538	54 339	55	0,76	101	1,02
Kujawsko-pomorskie	596	156 772	202	379	99 754	129	2,07	263	3,43
Lubelskie	971	185 508	191	618	118 009	121	0,99	191	1,93
Lubuskie	661	88 516	220	420	56 323	140	1,84	134	3,31
Łódzkie	783	100 255	107	498	63 787	68	0,81	128	1,57
Małopolskie	711	113 731	61	453	72 522	39	0,95	160	0,86
Mazowieckie	703	276 437	163	448	175 908	104	1,41	393	2,45
Opolskie	640	35 862	48	407	22 819	30	0,82	56	0,81
Podkarpackie	540	99 844	86	343	63 531	55	1,29	185	1,63
Podlaskie	1 234	140 650	268	785	89 496	171	1,09	114	2,40
Pomorskie	1 199	136 692	169	763	86 977	108	1,16	114	1,62
Śląskie	785	108 269	110	499	68 892	70	1,17	138	1,51
Świętokrzyskie	438	62 676	93	279	39 881	59	1,47	143	2,30
Warmińsko-mazurskie	823	189 233	306	524	120 409	195	2,30	230	4,11
Wielkopolskie	963	180 078	118	613	114 584	75	0,90	187	1,34
Zachodniopomorskie	840	113 426	166	535	72 173	106	1,32	135	2,06
<b>Ogółem</b>	<b>776</b>	<b>2 073 346</b>	<b>146</b>	<b>494</b>	<b>1 319 401</b>	<b>93</b>	<b>1,23</b>	<b>2 672</b>	<b>1,96</b>

Źródło: opracowanie własne na podstawie niepublikowanych danych ARIMR (stan na 30.06.2020 r.).



Próba odpowiedzi na pytanie, czy rzeczywiście kierunki wydatkowania odpowiadają na oczekiwaną logikę interwencji, zawierała się w rozpoznaniu relacji między poziomem rozwoju (tutaj ładu gospodarczego) a wartością pozyskanych środków. Oczekiwany kierunek ruchu środków zakłada przepływ do obszarów o niskim lub przeciętnie niższym poziomie zrównoważenia gospodarczego (tutaj klasy IV i III). Wówczas możliwe jest zmierzanie do spójności terytorialnej poprzez aktywne włączenie podmiotów w proces rozwoju.

**Tabela 4.1.3. Analiza wariancji dla poziomu środków PROW 2014-2020 pozyskanych w ramach badanych działań ze względu na lokalizację**

Wyszczególnienie	F	p
Całkowita wartość operacji	8,53	0,000
Całkowita wartość operacji na 1 mieszkańca	11,05	0,000
Środki EFRROW	8,55	0,000
Liczba projektów	10,26	0,000
Liczba projektów na 10 tys. mieszkańców	10,02	0,000

Istotne zależności zaznaczono pogrubieniem.

Źródło: opracowanie własne na podstawie niepublikowanych danych ARiMR (stan na 30.06.2020 r.).

W układzie klas zrównoważonego rozwoju, najwięcej środków trafiło do gmin o średnim wyższym poziomie (817 mln zł), choć niewiele mniej, bo 797 mln zł pozyskane zostało w klasie niższej, gdzie zrealizowano najwięcej projektów – 1099. Oznacza to, że przeciętnie w gminie klasy III zrealizowano 2 projekty. Zatem kierunek wsparcia jest zgodny z oczekiwanym. Choć nie odzwierciedla rzeczywistości w przypadku klasy IV, bowiem do klasy IV o najniższym poziomie zrównoważenia, trafiło najmniej środków – 129 mln zł.

Niekorzystny obraz sytuacji dla klasy IV nie ulega poprawie, nawet jeśli uwzględnimy liczbę ludności. W tym przypadku poziom pozyskanych środków na 1 mieszkańca jest trzykrotnie niższy w relacji do klasy I. Z kolei liczba realizowanych projektów – 217 – jest najniższą spośród badanych klas. W celu uruchomienia procesu odtwarzania lub uzupełniania infrastruktury, poziom skierowanych środków jest zbyt niski, dodatkowo w tej sytuacji trudnym jest nadrabianie luk infrastrukturalnych. Zjawisko to jest zatem dość niepokojące.

Odnotowane wartości w klasie IV (były najniższymi), wpłynęły na istotność różnic międzyklasowych dla każdego z badanych obszarów, co potwierdzone zostało testem post-hoc RIR Tuckeya (tabela 4.1.5).

**Tabela 4.1.4. Poziom środków PROW pozyskanych w ramach badanych działań pod względem poziomu ładu gospodarczego**

Wyszczególnienie	Całkowita wartość operacji (tys. zł)		Całkowita wartość operacji na 1 mieszkańca (zł)	Środki EFRROW (tys. zł)		Środki EFRROW na 1 mieszkańca (zł)	Liczba projektów		Liczba projektów na 10 tys. mieszkańców
	Średnia projekt	Suma		Średnia projekt	Suma		Średnia projekt	Suma	
I	1 090	328 009	180	693	208 712	114	1,21	365	2,10
II	1 189	817 940	168	757	520 596	107	1,44	991	2,10
III	912	797 443	143	581	507 389	91	1,26	1099	2,03
IV	423	129 955	75	269	82 704	48	0,71	217	1,34
<b>Ogółem</b>	<b>776</b>	<b>2 073 346</b>	<b>146</b>	<b>494</b>	<b>1 319 401</b>	<b>93</b>	<b>1,23</b>	<b>2 672</b>	<b>1,96</b>

Źródło: opracowanie własne na podstawie niepublikowanych danych ARiMR (stan na 30.06.2020 r.).

**Tabela 4.1.5. Analiza wariancji dla poziomu środków PROW pozyskanych w ramach badanych działań ze względu na poziom ładu gospodarczego**

Wyszczególnienie	F	p
Całkowita wartość operacji	25,57	0,000
Całkowita wartość operacji na 1 mieszkańca	12,80	0,000
Środki EFRROW	25,59	0,000
Liczba projektów	15,49	0,000
Liczba projektów na 10 tys. mieszkańców	4,4	0,000

Źródło: opracowanie własne na podstawie niepublikowanych danych ARiMR (stan na 30.06.2020 r.).

Dokonując oceny aktywności podmiotów w procesie pozyskiwania środków zewnętrznych, należy rozpatrywać uwarunkowania łącznie, wraz z uwzględnieniem istniejących między nimi współzależności. Oznacza to ni mniej ni więcej, że oczekiwany kierunek – wszak oddolnie również pożądanym w postaci zmiany rozwojowej – przebiega w sposób ograniczony, ze względu na sytuację finansową, oczekiwania społeczne czy umiejętności koordynacji zadań w celu wywołania synergii podejmowanych działań.

Podsumowując, w ramach ładu gospodarczego zrealizowano 2672 projekty, co oznacza, że statystycznie nieco ponad 1 projekt był wykonany w każdej z badanych gmin, a 904 gminy nie korzystały ze środków PROW 2014-2020 na realizację zadań z zakresu wzmocnienia ładu gospodarczego. Rozkład biernych gmin jest równomierny dla każdej z wyodrębnionych klas. O ile zrozumiałym jest stosowna bierność w klasie I czy II, o tyle dalszych poszukiwań badawczych wymaga brak aktywności gmin klas niższych.

## 4.2. Ład społeczny

Miejsce ładu społecznego w koncepcji zrównoważonego rozwoju ewoluuje. Aktualnie toczy się dyskusja nad miarami tej składowej, a wraz z nią pytanie jak wzmocnić społeczności lokalne, w celu uruchomienia oddolnego procesu kreacji działań dla poprawy jakości życia (OECD, 2016, Strategia zrównoważonego rozwoju..., 2020).

W ramach PROW 2014-2020 zidentyfikowano 2752 przedsięwzięcia przypisane do ładu społecznego. Blisko co trzeci projekt dotyczył inwestycji z zakresu miejsc rekreacji. W kategorii tej zamknięto przedsięwzięcia, których obecność wpływa na budowę miejsc przyjaznych spotkaniu ludzi lub spędzania wspólnie wolnego czasu. Drugą grupę, zbliżoną do przywołanej i określoną jako rekreacja (festiwal), stanowiły przedsięwzięcia, których celem było integrowanie wspólnot lokalnych w celu podtrzymywania tradycji i budowy tożsamości lokalnej. Dopełnieniem wzmocnienia potencjału społecznego, w oparciu o historyczne obiekty i lokalne tradycje, były inwestycje z kategorii zabytki. Działania te pozwalały na przywrócenie dawnej świetności i nadanie nowych funkcji obiektom historycznym (funkcji publicznych). Przeciętna wartość projektu wyniosła 240 tys. zł. W kraju zrealizowano 253 tego typu operacje na kwotę 60 mln zł.

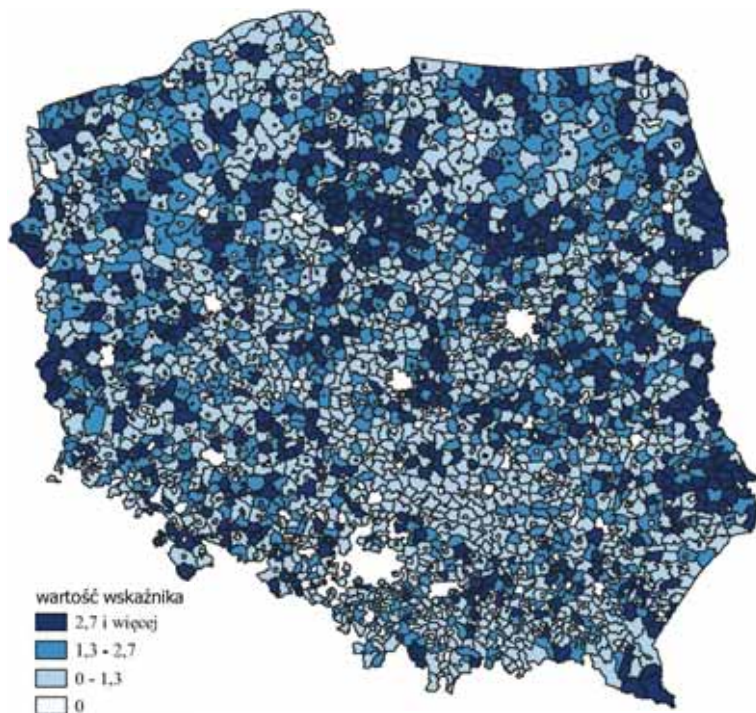
Drugą grupą inwestycji były działania z zakresu infrastruktury kulturalnej i sportowej. Najczęściej sięgano po środki na budowę placu zabaw, a średnia wartość projektu to 161 tys. zł (zazwyczaj były to inwestycje w więcej niż 1 plac zabaw w ramach projektu). Inne działania dotyczyły budowy centrów kultury, boisk czy ścieżek rowerowych. Rozmach operacji był dwukrotnie większy. Szczegółowe informacje dot. przedmiotowych kierunków wsparcia zawiera tabela 4.2.1.

Realizowane działania w ramach ładu społecznego były istotnie zróżnicowane na poziomie regionalnym. Strumień środków w wymiarze całkowitej wartości operacji skierowany został do województw: wielkopolskiego (103 mln zł), dolnośląskiego (82 mln zł) i mazowieckiego (75 mln zł). Z drugiej strony rozkładu były województwa: świętokrzyskie (14 mln zł) i podlaskie (16 mln zł). Niskie wartości w tych regionach wpłynęły na istotność różnic w przywołanych obszarach (tabela 4.2.2 i 4.2.3).

**Tabela 4.2.1. Poziom środków PROW 2014-2020 pozyskanych w ramach badanych działań na ład społeczny**

Wyszczególnienie	Całkowita wartość operacji (tys. zł)		Środki EFRROW (tys. zł)		Liczba projektów	Udział dofinansowania z EFRROW (%)
	Średnia projekt	Suma	Średnia projekt	Suma		
Boisko sportowe	302	40 489	193	25 843	134	63,7
Centrum kultury	398	97 568	253	62 068	245	63,7
Plac zabaw	161	52 488	102	33 321	326	63,6
Ścieżka rowerowa	323	17 753	205	11 291	55	63,6
Zabytki	240	60 822	153	38 693	253	63,5
Rekreacja (festiwal)	71	6 740	45	4 293	95	63,8
Miejsca rekreacji	201	200 176	128	127 413	998	63,6
<b>Ogółem</b>	<b>267</b>	<b>735 916</b>	<b>170</b>	<b>468 357</b>	<b>2 752</b>	<b>63,7</b>

Źródło: opracowanie własne na podstawie niepublikowanych danych ARiMR (stan na 30.06.2020 r.).

**Rysunek 4.2.1. Liczba projektów wspierających ład społeczny na 10 tys. mieszkańców**

Źródło: obliczenia i opracowanie własne.

Tabela 4.2.2. Poziom środków PROW 2014-2020 pozyskanych w ramach badanych działań na ład społeczny ze względu na lokalizację

Wyszególnienie	Całkowita wartość operacji (tys. zł)		Całkowita wartość operacji na 1 mieszkańca (zł)	Środki EFRROW (tys. zł)		Środki EFRROW na 1 mieszkańca (zł)	Liczba projektów		Liczba projektów na 10 tys. mieszkańców
	Średnia projekt	Suma		Średnia projekt	Suma		Średnia	Suma	
Dolnośląskie	619	82 387	83	394	52 423	53	1,32	176	1,89
Kujawsko-pomorskie	437	55 538	63	278	35 340	40	1,83	233	2,75
Lubelskie	343	66 221	55	219	42 194	35	1,32	255	2,35
Lubuskie	478	34 904	79	304	22 210	50	1,58	115	2,71
Łódzkie	211	33 502	35	134	21 317	22	0,78	124	1,27
Małopolskie	370	62 138	33	236	39 673	21	1,38	231	1,26
Mazowieckie	271	75 499	42	172	48 053	27	1,35	376	2,15
Opolskie	334	22 695	39	212	14 434	24	1,35	92	1,58
Podkarpackie	314	44 835	37	200	28 529	24	1,36	194	1,70
Podlaskie	157	16 505	30	100	10 519	19	0,98	103	2,02
Pomorskie	265	25 953	36	169	16 514	23	1,15	113	1,65
Śląskie	197	23 213	22	123	14 546	14	1,03	122	1,20
Świętokrzyskie	153	14 846	23	97	9 442	15	0,36	35	0,51
Warmińsko-mazurskie	286	28 584	38	182	18 190	24	1,21	121	1,72
Wielkopolskie	498	103 034	59	317	65 613	38	1,56	322	1,87
Zachodniopomorskie	452	46 062	66	288	29 359	42	1,37	140	2,24
<b>Ogółem</b>	<b>267</b>	<b>735 916</b>	<b>46</b>	<b>170</b>	<b>468 357</b>	<b>29</b>	<b>1,27</b>	<b>2 752</b>	<b>1,83</b>

Źródło: opracowanie własne na podstawie niepublikowanych danych ARIMR (stan na 30.06.2020 r.).

Wysoka zmienność wartości pozyskanych środków obecna była po uwzględnieniu liczby ludności i zawierała się w przedziale od 22 zł (śląskie) do 83 zł (dolnośląskie) na 1 mieszkańca. Niskie wartości odnotowano również w świętokrzyskim (23 zł), który był oczekiwanym kierunkiem wsparcia. Obok niskiego poziomu środków odnotowano niską aktywność mierzoną liczbą projektów ogółem (35), przy wskaźniku 0,51 projektów na 10 tys. mieszkańców. Przywołane niskie wartości wpłynęły na istotność badanych różnic między regionami (rysunek 4.2.1).

Kolejny poziom weryfikacji kierunków rozdysponowania środków dotyczył relacji między poziomem ładu społecznego a zrealizowanymi projektami (tabela 4.2.4 i 4.2.5). Najwięcej środków wsparło podmioty klasy II i III, przy czym projekty wartościowo największe realizowano w klasie I. Całkowita wartość operacji na mieszkańca zawierała się w przedziale od 43 do 50 zł. Obszary klasy IV wypadają korzystniej po urealnieniu miar. Sumarycznie w klasie IV zrealizowano 292 projekty, przy średniej 2,08 na 10 tys. mieszkańców, co daje pierwszą lokatę. Przy interpretacji należy uwzględnić fakt przeciętnie niższej wartości projektów w ramach ładu społecznego. Z drugiej strony uczestniczenie podmiotów o niskim poziomie rozwoju w procesie pozyskiwania środków może być dobrym prognozą, ponieważ bywa tak, że kwestie społeczne spychane są na dalszy plan lub porzucane ze względu na brak środków.

W ogólnym rezultacie jesteśmy świadkami pozytywnego zjawiska włączania obszarów wymagających wsparcia w procesy rozwoju. Zapewne oczekiwanym byłoby zwiększenie poziomu pozyskanych środków, a także poszukiwanie odpowiedzi na pytanie dlaczego gminy nie sięgają po środki czy dlaczego należy wspierać podmioty słabsze w tym procesie?

**Tabela 4.2.3. Analiza wariancji dla poziomu środków PROW 2014-2020 pozyskanych w ramach badanych działań ze względu na lokalizację**

Wyszczególnienie	F	p
Całkowita wartość operacji	12,07	0,000
Całkowita wartość operacji na 1 mieszkańca	9,88	0,000
Środki EFRROW	12,11	0,000
Liczba projektów	8,43	0,000
Liczba projektów na 10 tys. mieszkańców	8,74	0,000

Istotne zależności zaznaczono pogrubieniem.

Źródło: opracowanie własne.

**Tabela 4.2.4. Poziom środków PROW pozyskanych w ramach badanych działań pod względem poziomu ładu społecznego**

Wyszczególnienie	Całkowita wartość operacji (tys. zł)		Całkowita wartość operacji na 1 mieszkańca (zł)	Środki EFRROW (tys. zł)		Środki EFRROW na 1 mieszkańca (zł)	Liczba projektów		Liczba projektów na 10 tys. mieszkańców
	Średnia projekt	Suma		Średnia projekt	Suma		Średnia projekt	Suma	
I	442	119 833	43	282	76 318	27	1,48	402	1,51
II	393	300 285	50	250	191 066	32	1,44	1 104	1,90
III	291	247 164	44	185	157 406	28	1,12	954	1,78
IV	241	68 635	45	153	43 567	29	1,02	292	2,08
<b>Ogółem</b>	<b>267</b>	<b>735 916</b>	<b>46</b>	<b>170</b>	<b>468 357</b>	<b>29</b>	<b>1,27</b>	<b>2 752</b>	<b>1,83</b>

Źródło: opracowanie własne na podstawie niepublikowanych danych ARiMR (stan na 30.06.2020 r.).

**Tabela 4.2.5. Analiza wariancji dla poziomu środków PROW 2014-2020 pozyskanych w ramach badanych działań ze względu na poziom ładu społecznego**

Wyszczególnienie	F	p
Całkowita wartość operacji		<b>0,000</b>
Całkowita wartość operacji na 1 mieszkańca		<b>0,000</b>
Środki EFRROW		<b>0,000</b>
Liczba projektów		<b>0,000</b>
Liczba projektów na 10 tys. mieszkańców		<b>0,000</b>

Istotne zależności zaznaczono pogrubieniem.

Źródło: opracowanie własne.

### 4.3. Ład środowiskowy

Główne obszary zaniedbań infrastrukturalnych – czy wręcz luk inwestycyjnych – obecne w zakresie ładu środowiskowego dotyczą instalacji wodociągowych i kanalizacyjnych, a także oczyszczalni ścieków. W badanym okresie (z uwzględnieniem wyników badań 1 raportu), obserwujemy istotny wzrost wydatków inwestycyjnych w tym obszarze, a także przyrost infrastruktury mający przełożenie na poziom dostępności realizowanych usług. W ramach PROW 2014-2020 zrealizowano 1083 projekty, których całkowita wartość opiewała na kwotę 2 051 mln zł. W rezultacie wartość środków przeznaczonych na ład środowiskowy była

najwyższa. Wynika ona z dwóch faktów – wspomnianych deficytów oraz kapitałochłonności podejmowanych działań. Spośród projektów przedmiotowo wyłoniono następujące grupy działań: sieć wodociągowa, sieć kanalizacyjna, sieć wodno-kanalizacyjna, oczyszczalnie ścieków, a także zakup wozu asenizacyjnego<sup>63</sup>. Podstawowe charakterystyki projektów zawarto w tabeli 4.3.1. Najczęściej podejmowanym działaniem były inwestycje z zakresu sieci wodno-kanalizacyjnej (297), a najmniej projektów dotyczyło zakupu wozu asenizacyjnego (5). Na uwagę zasługuje kompleksowość podejmowanych przedsięwzięć. Ma to niezwykle ważne znaczenie dla budowy spójności terytorialnej. O ile statystycznie prawie co druga gmina starała się o środki, to w rzeczywistości 1323 było biernych.

Przeciętna wartość realizowanych operacji wyniosła 1 895 tys. zł, z czego poziom dofinansowania to 1 206 tys. zł. W rezultacie udział dofinansowania (EFFROW) wyniósł 63,63%. Projekty wartościowo zawierały się w przedziale od 791 tys. zł do 2 194 tys. zł.

W wymiarze regionalnym zaobserwowano istotne różnice, suma całkowitej wartości operacji najwyższa była w województwach: łódzkim (223 mln zł), mazowieckim (212 mln zł) i podkarpackim (187 mln zł). Z kolei liczebnie najwięcej projektów zrealizowano w kujawsko-pomorskim (143), podlaskim (109) i łódzkim (104), a najmniej, bo ponad siedmiokrotnie i pięciokrotnie w: pomorskim (23), opolskim (30), lubuskim (35) i warmińsko-mazurskim (24). Mimo korekty liczby projektów o potencjał ludnościowy rozkład pozostaje utrzymany. Dodatkowo w ocenie posłużono się wartością realizowanych operacji na 1 mieszkańca. Uzyskana średnia dla kraju to 147 zł, blisko dwu- i trzykrotnie niższe wartości były w warmińsko-mazurskim (52 zł), wielkopolskim (64 zł) i małopolskim (61 zł). Z drugiej strony rozkładu najwyższe wartości odnotowano dla: podlaskiego (395 zł), łódzkiego (269 zł) i świętokrzyskiego (263 zł) (tabela 4.2.2 i rysunek 4.2.1).

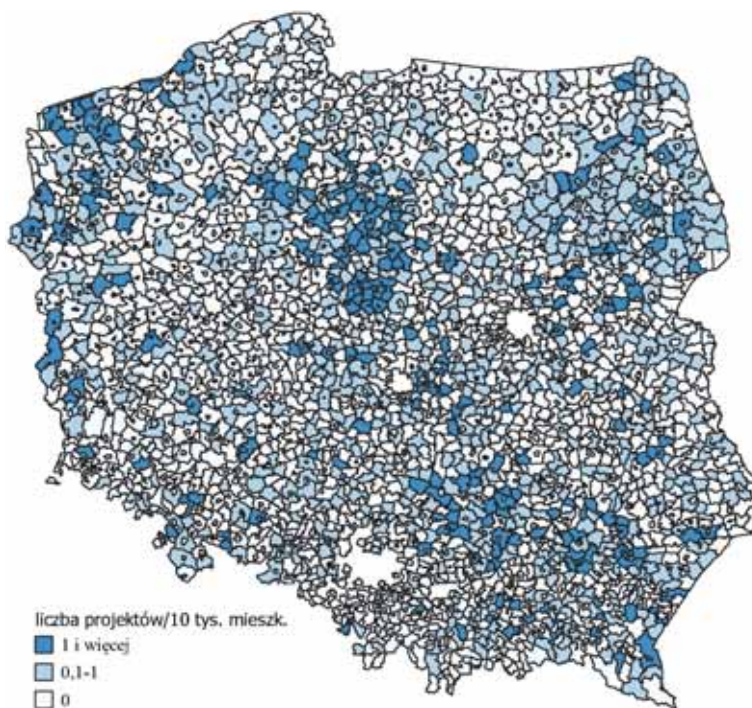
Poddając otrzymane wartości miar analizie wariancji, gdzie zmienną grupującą była lokalizacja (województwo), dowiedziono występowanie istotnych różnic dla każdej z badanych zmiennych. Oznacza to, że przeciętne wartości pozyskanych środków były zróżnicowane regionalnie. O różnicach decydowały wartości ponadprzeciętnie wyższe w niektórych regionach. W przypadku liczby projektów wpływ miała liczba projektów w kujawsko-pomorskim. Cał-

<sup>63</sup> Znaczenie wejścia Polski do UE jako impulsu, który uruchomił procesy zmian w obszarze infrastruktury na obszarach wiejskich, podkreśla Zegar (2015b).



kwota wartość środków publicznych, w tym przypadku wartości kwot z podkarpackiego, świętokrzyskiego i podlaskiego zdecydowały o występowaniu istotnych różnic (wpłynęły również na zróżnicowanie całkowitej kwoty środków z EFFROW). Z kolei w przypadku kwot środków na jednego mieszkańca zdecydowały wysokie wartości w podlaskim. Dla liczby projektów na 10 tys. mieszkańców o istotności różnic zdecydowały wartości dla kujawsko-pomorskiego i podlaskiego (tabela 4.2.2 i 4.2.3).

**Rysunek 4.3.1. Liczba projektów wspierających ład środowiskowy na 10 tys. mieszkańców**



Źródło: obliczenia i opracowanie własne.

**Tabela 4.3.1. Poziom środków PROW 2014-2020 pozyskanych w ramach badanych działań na ład środowiskowy**

Wyszczególnienie	Całkowita wartość operacji (tys. zł)		Środki EFRROW (tys. zł)		Liczba projektów	Udział dofinansowania z EFRROW (%)
	Średnia projekt	Suma	Średnia projekt	Suma		
Sieć wodno-kanalizacyjna	2 194	651 519	1 396	414 562	297	63,6
Sieć kanalizacyjna	2 118	402 417	1 348	256 058	190	63,6
Sieć wodociągowa i oczyszczalnia ścieków	1 834	363 190	1 167	231 098	198	63,6
Oczyszczalnia ścieków	1 467	261 210	934	166 208	178	63,6
Sieć wodociągowa	1 463	199 027	931	126 641	136	63,6
Sieć kanalizacyjna i oczyszczalnia ścieków	2 160	170 627	1 374	108 570	79	63,6
Zakup wozu asenizacyjnego	791	3 955	503	2 517	5	63,6
<b>Ogółem</b>	<b>1 895</b>	<b>2 051 944</b>	<b>1 206</b>	<b>1 305 652</b>	<b>1 083</b>	<b>63,6</b>

Źródło: opracowanie własne na podstawie niepublikowanych danych ARiMR (stan na 30.06.2020 r.)

Zgodnie z przyjętym celem badań podjęto próbę oceny oddziaływania PROW 2014-2020 na zrównoważony rozwój środowiskowy, w tym celu rozpoznano w pierwszym kroku poziomy ładów i skonfrontowano z poziomem realizowanych inwestycji w poszczególnych klasach. Uwzględniając całkowitą kwotę środków publicznych, korygując o licznosc klas oraz liczbę mieszkańców uzyskujemy dość równomierny rozkład strumieni finansowych na ład środowiskowy. Wartości przeciętne w klasach oscylują wokół średniej dla całej zbiorowości. Z drugiej strony liczba podmiotów niebędących beneficjentami tych działań ma równomierny rozkład w klasach. Obserwacje te poddano analizie wariancji i potwierdziły one sformułowane wnioski – brak istotności różnic między klasami (tabela 4.3.4)<sup>64</sup>.

Środki na zrównoważenie środowiskowe były w znacznej mierze konsumowane w regionach, gdzie odnotowano najwyższe deficyty z zakresu infrastruktury ochrony środowiska, co oznacza, że kierunek wydatkowania był zgodny z oczekiwanym. Idąc dalej, możliwe było podjęcie działań kluczowych dla ochrony środowiska w co drugiej gminie i było to niewątpliwie dobrym wynikiem, mając na względzie ograniczoność środków służących realizacji zadań.

<sup>64</sup> Dodatkowo poddano ocenie składowe ładów środowiskowych: walory środowiska i infrastrukturę ochrony środowiska, w relacji do pozyskanych środków. Tutaj również nie uzyskano potwierdzenia dla istotności różnicowań.

Tabela 4.3.2. Poziom środków PROW 2014-2020 pozyskanych w ramach badanych działań na ład środowiskowy ze względu na lokalizację

Wyszególnienie	Całkowita wartość operacji (tys. zł)		Całkowita wartość operacji na 1 mieszkanca (zł)	Środki EFRROW (tys. zł)		Środki EFRROW na 1 mieszkanca (zł)	Liczba projektów		Liczba projektów na 10 tys. mieszkańców
	Średnia projekt	Suma		Średnia projekt	Suma		Średnia	Suma	
Województwo									
Dolnośląskie	1 844	77 461	73	1 174	49 289	47	0,32	42	0,39
Kujawsko-pomorskie	1 207	172 562	206	768	109 801	131	1,13	143	1,81
Lubelskie	1 792	125 429	111	1 140	79 811	71	0,36	70	0,62
Lubuskie	1 663	58 210	170	1 058	37 039	108	0,48	35	0,99
Łódzkie	2 148	223 410	269	1 367	142 156	171	0,65	104	1,27
Małopolskie	2 143	111 447	61	1 364	70 914	38	0,31	52	0,28
Mazowieckie	2 079	212 100	125	1 323	134 959	79	0,37	102	0,62
Opolskie	2 302	69 057	121	1 465	43 941	77	0,44	30	0,52
Podkarpackie	2 147	234 009	207	1 366	148 900	132	0,76	109	0,99
Podlaskie	2 134	187 754	395	1 358	119 468	251	0,84	88	1,90
Pomorskie	2 247	51 686	81	1 430	32 888	52	0,23	23	0,36
Śląskie	2 395	83 811	91	1 524	53 329	58	0,30	35	0,37
Świętokrzyskie	1 804	167 775	263	1 148	106 755	167	0,96	93	1,49
Warmińsko-mazurskie	2 075	49 809	52	1 321	31 693	33	0,24	24	0,26
Wielkopolskie	1 857	100 301	64	1 182	63 822	40	0,26	54	0,40
Zachodniopomorskie	1 609	127 122	198	1 024	80 888	126	0,77	79	1,18
<b>Ogółem</b>	<b>1 895</b>	<b>2 051 944</b>	<b>147</b>	<b>1 206</b>	<b>1 305 652</b>	<b>94</b>	<b>0,50</b>	<b>1 083</b>	<b>0,80</b>

Źródło: opracowanie własne na podstawie niepublikowanych danych ARIMR (stan na 30.06.2020 r.).

**Tabela 4.3.3. Analiza wariancji dla poziomu środków PROW 2014-2020 pozyskanych w ramach badanych działań ze względu na lokalizację**

Wyszczególnienie	F	p
Całkowita wartość operacji	16,74	0,000
Całkowita wartość operacji na 1 mieszkańca	20,33	0,000
Środki EFRROW	16,74	0,000
Liczba projektów	23,60	0,000
Liczba projektów na 10 tys. mieszkańców	23,11	0,000

Istotne zależności zaznaczono pogrubieniem.

Źródło: opracowanie własne.

**Tabela 4.3.4. Poziom środków PROW 2014-2020 pozyskanych w ramach badanych działań względem poziomu ładu środowiskowego**

Wyszczególnienie	Całkowita wartość operacji (tys. zł)		Całkowita wartość operacji na 1 mieszkańca (zł)	Środki EFRROW (tys. zł)		Środki EFRROW na 1 mieszkańca (zł)	Liczba projektów		Liczba projektów na 10 tys. mieszkańców
	Średnia projekt	Suma		Średnia projekt	Suma		Średnia projekt	Suma	
I	945	319 524	154	602	203 313	98	0,53	179	0,87
II	979	709 542	150	623	451 482	95	0,52	380	0,82
III	933	715 883	145	594	455 517	92	0,48	370	0,78
IV	903	306 995	139	575	195 341	89	0,45	154	0,72
<b>Ogółem</b>	<b>1 895</b>	<b>2 051 944</b>	<b>147</b>	<b>1 206</b>	<b>1 305 652</b>	<b>94</b>	<b>0,50</b>	<b>1 083</b>	<b>0,80</b>

Źródło: opracowanie własne na podstawie niepublikowanych danych ARiMR (stan na 30.06.2020 r.).

**Tabela 4.3.5. Analiza wariancji dla poziomu środków PROW 2014-2020 pozyskanych w ramach badanych działań ze względu na poziom ładu środowiskowego**

Wyszczególnienie	F	p
Całkowita wartość operacji	0,27	0,841
Całkowita wartość operacji na 1 mieszkańca	0,23	0,874
Środki EFRROW	0,27	0,841
Liczba projektów	1,36	0,333
Liczba projektów na 10 tys. mieszkańców	0,83	0,473

Istotne zależności zaznaczono pogrubieniem.

Źródło: opracowanie własne na podstawie niepublikowanych danych ARiMR (stan na 30.06.2020 r.).

Interpretacja uzyskanych wartości powinna być rozpatrywana w odniesieniu do pozostałych uwarunkowań rozwoju, tj. struktura osadnicza, gęstość zaludnienia czy bariery naturalne, tj. wysoka lesistość lub jeziorność. Wówczas otrzymujemy pełniejszy obraz do oceny zjawiska.

Gros spośród badanych gmin było biernych. Bierność ta nie jest wynikiem prostej zależności braku aktywności w procesie sięgania po środki, a jest pochodną stanu wyjściowego i rzeczywistych potrzeb do realizacji. To ostatnie stanowi wypadkową konfrontacji potrzeb w relacji do oferowanych przez program pól interwencji. W przypadku zbieżności i możliwości (podmiotu), pojawia się działanie w postaci ubiegania się o środki (z sukcesem lub bez). Innym przypadkiem jest sytuacja, gdy nie ma zbieżności z potrzebą i programem – wówczas nie ma działania. Warianty sytuacji w kontekście potencjału, możliwości i potrzeb mają indywidualny rys.

## Rozdział 5

# Ścieżki rozwoju wybranych gmin w kontekście zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich – studia przypadków

Dobór gmin do studiów przypadków przeprowadzony został na podstawie zgromadzonego materiału badań i otrzymanych wyników. Założono przedstawienie czterech gmin, pierwsze trzy reprezentowały klasę I dla każdego z łądów:

- łąd gospodarczy – Łęka Opatowska,
- łąd społeczny – Byczyna,
- łąd środowiskowy – Łukta,
- Rutka-Tartak – jako gmina wyróżniająca się wysoką aktywnością władz lokalnych w pozyskiwaniu środków zewnętrznych z PROW 2014-2020.

Celem przeprowadzonych studiów była próba rozpoznania ścieżek rozwoju badanych gmin z uwzględnieniem zrównoważonego rozwoju. Poza zgromadzonym materiałem badawczym i wynikami badań, posłużono się wywiadem telefonicznym przeprowadzonym z przedstawicielami gmin (pracownicy urzędów gmin).

Zgodnie z przyjętym założeniem badawczym zweryfikowano następujące elementy:

- obecność, postrzeganie zrównoważonego rozwoju (w znaczeniu miejsca koncepcji w planowaniu rozwoju i realizacji jego zadań),
- hierarchia składowych rozwoju,
- autoocena poziomu zrównoważenia łądów,
- określenie kierunków wzmocnień, a także wskazanie obszarów wymagających wsparcia,

- wskazanie barier i mocnych stron jednostki w procesie pozyskiwania środków zewnętrznych,
- rozpoznanie obszarów oczekiwanego wsparcia w tym zakresie,
- rozpoznanie potencjału rozwoju,
- przyszłe kierunki finansowania;
- identyfikacja najważniejszych projektów w ramach PROW 2014-2020 dla gminy.

Studia poprzedza krótka charakterystyka badanych jednostek.

## 5.1.

### **Łęka Opatowska jako przykład gminy o wysokim poziomie zrównoważenia gospodarczego**

Łęka Opatowska to gmina wiejska położona w województwie wielkopolskim, we wschodniej części powiatu kępińskiego. Gmina składa się z 23 miejscowości zamieszkałych przez 5356 mieszkańców i zajmuje powierzchnię 78 km<sup>2</sup>. Przyrost naturalny był dodatni (33), czemu towarzyszyło dodatnie saldo migracji (28). Udział osób korzystających ze środowiskowej pomocy społecznej wyniósł 5,5%. W gminie działają 2 kluby sportowe i 3 biblioteki (w tym 2 filie). Przeciętna powierzchnia użytkowa mieszkania w m<sup>2</sup> wyniosła 105, zaś wydatki na kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego oraz kulturę fizyczną wyniosły odpowiednio 1,1% i 2,3%. W wymiarze zrównoważenia społecznego gmina Łęka Opatowska znalazła się w klasie I (2019 rok) i w klasie II (2012 rok). Zatem obserwujemy wzrost zrównoważenia.

Lesistość gminy była nieco poniżej przeciętnej (25%). TUZ stanowiły 16% w powierzchni użytków rolnych. Na terenie gminy występowały obszary chronione – 77% powierzchni, nie odnotowano funkcjonowania dzikich wysypisk. W wymiarze infrastruktury ochrony środowiska 98% mieszkańców korzysta z sieci wodociągowej, a 41% z kanalizacyjnej. Na terenie gminy działa 1 oczyszczalnia ścieków, która obsługuje 2220 mieszkańców. Udział wydatków na gospodarkę komunalną i ochronę środowiska wynosi 3,1%. Gmina z poziomu zrównoważenia środowiskowego oceniona została jako poniżej przeciętnej, tj. klasa III w 2019 roku, jak i w poprzednim okresie badań.

W 2019 roku na terenie gminy funkcjonowało 478 podmiotów zarejestrowanych w REGON, z tego 17 w sektorze rolniczym, 121 przemysłowym, a 58 budowlanym. Gminę cechował wysoki wskaźnik przedsiębiorczości – 892 podmioty na 10 tys. mieszkańców. Udział bezrobotnych zarejestrowanych w liczbie ludności w wieku produkcyjnym stanowił 0,8%. Dochody ogółem budżetu gminy wynosiły 35,3 mln zł (2019 rok), w tym: subwencja ogólna 6,2 mln zł, dotacje 5 mln zł oraz dochody własne 3,4 mln zł. W odniesieniu do potencjału ludnościowego dochody ogółem na 1 mieszkańca to 5534 zł. Środki w dochodach budżetu gminy na finansowanie lub współfinansowanie projektów unijnych wyniosły 0,5 mln zł. Ocena poziomu ładu gospodarczego sytuuje gminę w klasie I (2019) i jest to utrzymujący się wysoki poziom zrównoważenia od 2012 roku.

### ***Łęka Opatowska – rozmowa z przedstawicielem gminy***

Koncepcja zrównoważonego rozwoju jest jak najbardziej obecna w dokumentach strategicznych gminy. W bieżącej pracy bardziej lub mniej świadomie idea jest obecna. Każdy z łądów jest postrzegany równoważnie. Z kolei same łądy zgodnie z autooceną zostały określone jako: powyżej średniej (II klasa) – gospodarczy (wyniki badań I klasa), społeczny – średni (II) (wyniki badań I klasa), środowiskowy – II klasa (wyniki badań III klasa). Rozmówca podkreśla występowanie przemysłu w gminie, który ze względu na jego charakter nie jest uciążliwy dla środowiska (branża meblarska).

Realizowany w ostatnim czasie kierunek przedsięwzięć był wielowymiarowy (nie kierowano środków do jednego wybranego ładu). Pewną barierą w procesie pozyskiwania środków jest wskaźnik dochodów gminy (powyżej przeciętnej), którego wartość sprawia, że podmiot bywa wyłączany z możliwości uczestniczenia w konkursie lub w procesie oceny wniosków, uzyskuje niższą lokatę z tego tytułu. Dyskusyjne są i bywają barierą dla gminy zapisy w Krajowym programie oczyszczania ścieków komunalnych (KPOŚK), który wyklucza część miejscowości ze względu na układ sieci osadniczej (ta ma charakter trwały) ze wsparcia.

Mocną stroną jednostki są dochody gminy, które pozwalają na zapewnienie wkładu własnego do realizowanych projektów. Dodatkowo należy podkreślić umiejętności pracowników w procesie pozyskiwania środków zewnętrznych. W przypadku dokumentacji technicznych, typu np. studium wykonalności, gmina korzysta z pomocy zewnętrznych firm lub instytucji.



Oczekiwany i podejmowany kierunek wsparcia dotyczy infrastruktury ochrony środowiska. Spośród projektów realizowanych w ramach PROW 2014-2020, wartościowe były projekty z zakresu kształtowania przestrzeni publicznej w miejscowościach: Piaski i Trzebień. Oba wpłynęły na poprawę wizerunku miejscowości, tym samym zarówno pośrednio, jak i bezpośrednio oddziałują na jakość życia mieszkańców. Rozmówca, odwołując się do Programu, podkreśla trudności z uruchomieniem i rozliczeniem środków, w szczególności pewną drobiazgowość w relacji do innych programów.

W gminie Łęka Opatowska zrealizowano w ramach PROW 2014-2020 trzy projekty, których całkowita wartość operacji wyniosła 991 339 zł (w tym 630 789 zł środki z UE), a były to:

1. Rozwój infrastruktury kulturalno-rekreacyjnej w Gminie Łęka Opatowska i uatrakcyjnienie obszaru LGD, poprzez budowę nowoczesnej bazy rekreacyjnej w Piaskach – miejsca spotkań, organizacji imprez plenerowych kulturalno-rekreacyjnych, sportowych i festynów.
2. Rozbudowa z przebudową budynku OSP w Trzebieniu na kuchnię cateringową z remizą oraz zmiana sposobu użytkowania części budynku OSP w Trzebieniu na zaplecze sanitarne.
3. Rozwój infrastruktury kulturalno-rekreacyjnej w Gminie Łęka Opatowska i uatrakcyjnienie obszaru LGD poprzez rozbudowę o zaplecze sanitarne budynku OSP w Lipiu. Stworzenie nowoczesnej bazy rekreacyjno-kulturalnej w Lipiu poprzez rozbudowę budynku Ochotniczej Straży Pożarnej obejmującą dobudowę zaplecza sanitarnego.

## 5.2.

### **Byczyna jako przykład gminy o wysokim poziomie zrównowżenia społecznego**

Byczyna to gmina miejsko-wiejska położona w województwie opolskim, powiecie kluczborskim. Gmina składa się z 25 miejscowości zamieszkałych przez 9221 mieszkańców i zajmuje powierzchnię 183 km<sup>2</sup>. Przyrost naturalny był ujemny (-2), czemu towarzyszyło ujemne saldo migracji (-109). Udział osób korzystających ze środowiskowej pomocy społecznej wyniósł 6,6%. W gminie realizowane były

liczne imprezy (89), działało 19 grup artystycznych, które skupiały 275 członków. Przeciętna powierzchnia użytkowa mieszkania w m<sup>2</sup> wyniosła 78, zaś wydatki na kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego oraz kulturę fizyczną wyniosły odpowiednio 13,5% i 0,5%. W wymiarze zrównoważenia społecznego gmina Byczyna znalazła się w klasie I (2019 rok) i w klasie I (2012 rok). Przy czym o przynależności do klasy zdecydowały zmienne opisujące aktywność lokalną i warunki życia.

Lesistość gminy była niska (12%). TUZ stanowiły (14%). Na terenie gminy nie występowały obszary chronione, odnotowano funkcjonowania dzikich wysypisk o powierzchni 914 m<sup>2</sup>. W wymiarze infrastruktury ochrony środowiska blisko 93% mieszkańców korzysta z sieci wodociągowej, a 44% z kanalizacyjnej. Na terenie gminy działa 1 oczyszczalnia ścieków, która obsługuje 3900 mieszkańców. Udział wydatków na gospodarkę komunalną i ochronę środowiska wynosi 2,7%. Gmina z poziomu zrównoważenia środowiskowego oceniona została jako poniżej przeciętnej III (2019 rok), a w poprzednim okresie była nieco powyżej średniej II klasa (2012 rok).

W 2019 roku na terenie gminy funkcjonowało 814 podmiotów zarejestrowanych w REGON, z tego 40 w sektorze rolniczym, 102 przemysłowym, a 119 budowlanym. Gminę cechował wysoki wskaźnik przedsiębiorczości – 883 podmioty na 10 tys. mieszkańców. Udział bezrobotnych zarejestrowanych w liczbie ludności w wieku produkcyjnym wynosił 4,4%. Dochody ogółem budżetu gminy wynosiły 61,8 mln zł (2019 rok), w tym: subwencja ogólna 14,5 mln zł, dotacje 15,3 mln zł oraz dochody własne 32 mln zł. W odniesieniu do potencjału ludnościowego dochody ogółem na 1 mieszkańca to 6645 zł. Środki w dochodach budżetu gminy na finansowanie lub współfinansowanie projektów unijnych wyniosły 1 mln zł. Ocena poziomu ładu gospodarczego sytuuje gminę w klasie II (2019) i III (2012). Zatem obserwujemy wzrost.

Gmina Byczyna zgodnie z otrzymanymi wynikami badań włączona została w ramach ładu społecznego do klasy I. O przynależności do klasy zdecydowały elementy związane głównie z aktywnością mieszkańców.

### ***Byczyna – rozmowa z przedstawicielem gminy***

Postrzeżenie zrównoważonego rozwoju przez przedstawicieli samorządu terytorialnego. Podczas realizacji zadań rozwoju gmina postrzegana jest jako całość (mowa tutaj o wyodrębnianiu zadań dla miasta i obszaru wiejskiego). Łądy zrównoważonego rozwoju traktowane są na równi. Choć o sytuacji podmiotu w tej

chwili decyduje wysokie zadłużenie, które stanowi istotną barierę do dalszego rozwoju. Przewidziany termin spłaty zadłużenia to 2034 rok<sup>65</sup>.

Ocena gminy w obszarze łądów zrównoważonego rozwoju przez rozmówcę jest następująca: łąd gospodarczy – niski (zgodnie z wynikiem klasa II, średni wyższy), łąd społeczny – powyżej przeciętnej II (zgodnie z wynikami klasa I, wysoki), łąd środowiskowy – ocena dwuwymiarowa bardzo wysoki poziom walorów (I, wysoki), przy niskiej świadomości ekologicznej (IV, niski) (zgodnie z wynikami badań III, poniżej przeciętnej).

W ostatnim czasie największe środki skierowane były przede wszystkim na drogi i inwestycje infrastrukturalne (łąd gospodarczy). Polem wymagającym wsparcia i bardzo złożonym w procesie zarządzania jest ochrona zabytków (420 obiektów zabytkowych na terenie gminy). Gmina jest kojarzona negatywnie jako jedna z trzech najbardziej zadłużonych w Polsce. Z drugiej strony miasto otoczone jest prawie w całości zachowanymi murami miejskimi, stąd bywa nazywane w przewodnikach „opolskim Carcassonne”, w nawiązaniu do słynnego francuskiego grodu<sup>66</sup>. Przy ograniczonych środkach pojawia się trudność realizacji budowy marki terytorialnej kojarzonej z turystyką.

Dodatkowo sytuacji nie ułatwia fakt występowania wcześniej państwowych gospodarstw rolnych, co sprawiło, że postrzegana była jako obszar rolniczy (tak była klasyfikowana), z pominięciem walorów do rozwoju turystyki. Potencjałem, który wymaga wsparcia jest ochrona zabytków dla rozwoju funkcji turystycznej. Aktualnie największą barierą w procesie pozyskiwania środków zewnętrznych jest zła sytuacja finansowa. Z drugiej strony gmina posiada tereny inwestycyjne, które wraz z przebudową drogi S11, mogą być atrakcyjne dla inwestorów. Zadaniem aktualnym jest poszukiwanie inwestorów z sektora małych i średnich przedsiębiorstw (niekoniecznie dużych, ze względu na zagrożenia, których brak może wywołać na lokalnym rynku pracy), obecność ich wpłynie na bieżące dochody gminy. Oczekiwane wsparcie to wzmocnienie finansowe ze strony państwa, np. w obszarze inwestycji w infrastrukturę ochrony środowiska (aktualnie 2 z 24 miejscowości posiadają dostęp do kanalizacji). Autor przywołuje założenia Nowego Ładu, zgodnie z którymi poziom zaangażowania środków własnych może wynieść 5% wartości projektu, co przy 12 mln zł nakładów sprawia, że gmina może podjąć działania w tym obszarze, mimo ogólnie trudnej sytuacji budżetu lokalnego.

<sup>65</sup> Obciążenia z tytułu zadłużenia w gminie wynoszą 5 mln zł w skali roku.

<sup>66</sup> Koszt kompleksowej renowacji murów oszacowano na 25-30 milionów zł.

Spśród działań finansowanych z PROW 2014-2020 rozmówca przywołuje dwa projekty realizowane w poprzedniej perspektywie, tj.: „Zagospodarowanie przestrzeni publicznej wokół murów obronnych w Byczynie” oraz „Mój Rynek w Byczynie”, które pozwoliły na rewitalizację przestrzeni miejskiej, podnosząc walory turystyczne poprzez poprawę estetyki, a która stała się również bardziej przyjazna dla mieszkańców.

W gminie Byczyna zrealizowano w ramach PROW 2014-2020 trzy projekty, których całkowita wartość operacji wyniosła 3 316 091 zł (w tym z 2 110 029 zł środki z UE), a były to:

1. Budowa drogi w Ciecierzynie.
2. Remont kaplicy pw. Św. Jadwigi w Byczynie.
3. Przydomowe oczyszczalnie ścieków na terenie Gminy Byczyna: Kostów, Jakubowice, Janówka, Miechowa i Ciecierzyn i Byczyna.

### 5.3.

## **Łukta jako przykład gminy o wysokim poziomie zrównoważenia środowiskowego**

Łukta to gmina wiejska położona w województwie warmińsko-mazurskim, powiecie ostródzkim. Gmina składa się z 37 miejscowości zamieszkałych przez 4455 mieszkańców i zajmuje powierzchnię 186 km<sup>2</sup>. Przyrost naturalny był ujemny (-4), czemu towarzyszyło ujemne saldo migracji (-24). Udział osób korzystających ze środowiskowej pomocy społecznej wyniósł 14,6%. W gminie realizowane były liczne imprezy (20), działało 5 grup artystycznych, które skupiały 31 członków. Przeciętna powierzchnia użytkowa mieszkania w m<sup>2</sup> wyniosła 84, zaś wydatki na kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego oraz kulturę fizyczną wyniosły odpowiednio 6,1% i 0,6%. W wymiarze zrównoważenia społecznego gmina Łukta znalazła się w klasie II (2019 rok) i w klasie I (2012 rok). Zatem obserwujemy spadek w relacji do poprzedniego okresu badań.

Lesistość gminy była wysoka (56%). TUZ stanowiły (28%). Na terenie gminy występowały obszary chronione, których udział wyniósł 77%, nie odnotowano funkcjonowania dzikich wysypisk. W wymiarze infrastruktury ochrony środowiska blisko 87% mieszkańców korzysta z sieci wodociągowej, a 81% z kanali-

zacyjnej. Na terenie gminy działa 1 oczyszczalnia ścieków, która obsługuje 4293 mieszkańców. W omawianym roku, tj. 2019 nie odnotowano wydatków na ochronę środowiska i gospodarkę komunalną. Gmina z poziomu zrównoważenia środowiskowego oceniona została jako wysoce zrównoważona w obu momentach czasowych i była to klasa I. Zatem obserwujemy zjawisko utrwalania się procesu zrównoważenia w ramach ładu środowiskowego.

W 2019 roku na terenie gminy funkcjonowało 346 podmiotów zarejestrowanych w REGON, z tego 20 w sektorze rolniczym, 50 przemysłowym, a 61 budowlanym. Gminy cechował ponadprzeciętny wskaźnik przedsiębiorczości – 777 podmiotów na 10 tys. mieszkańców. Udział bezrobotnych zarejestrowanych w liczbie ludności w wieku produkcyjnym stanowił 7%. Dochody ogółem budżetu gminy wynosiły 22,5 mln zł (2019 rok,) w tym: subwencja ogólna 7 mln zł, dotacje 9 mln zł oraz dochody własne 6,5 mln zł. W odniesieniu do potencjału ludnościowego dochody ogółem na 1 mieszkańca to 5042 zł. Środki w dochodach budżetu gminy na finansowanie lub współfinansowanie projektów unijnych wyniosły 1 mln zł. Ocena poziomu ładu gospodarczego sytuuje gminę w klasie II (2019) i III (2012). Zatem obserwujemy wzrost.

### ***Łukta – rozmowa z przedstawicielem gminy***

Koncepcja zrównoważonego rozwoju jest obecna w działalności gminy. Realizacja codziennych zadań nastawiona jest na równomierny rozwój każdego z łańdów: gospodarczego, społecznego i środowiskowego. Zgodnie z autooceną gminy, ład gospodarczy postrzegany jest na pograniczu między III a II klasą (zgodnie z wynikiem klasa II); ład społeczny – II klasa (zgodnie z wynikiem również II), a ład środowiskowy I klasa (I klasa zgodnie z wynikiem).

W ostatnim czasie najmocniej wspierany był ład środowiskowy w wymiarze ochrony środowiska (powstała oczyszczalnia ścieków), która postrzegana jest również jako korzyść dla mieszkańców w kontekście poprawy jakości życia. Wsparcia z kolei wymaga przedsiębiorczość w wymiarze pozyskania inwestorów, a tym samym stworzenie nowych miejsc pracy (zatem ład gospodarczy połączony z ładem społecznym).

Spośród barier, które dostrzegane są w procesie pozyskiwania środków zewnętrznych (zarówno krajowych, jak i unijnych), wyróżnia się barierę wewnętrzną, którą jest brak dobrze wyszkolonej kadry w tej dziedzinie, z kolei barierą

zewnętrzną skonkretyzowaną w odniesieniu do Funduszu Rozwoju Inwestycji Lokalnych, w odczuciu beneficjentów, mogą wydawać się mało precyzyjne i transparentne kryteria wyboru przedsięwzięć do realizacji.

Z drugiej strony sprzyjającą okolicznością dla jednostki jest możliwość uzyskania dodatkowych punktów czy kryterium preferencji w niektórych konkursach o środki zewnętrzne, co wynika ze słabszej sytuacji finansowej gminy.

Oczekiwanym wsparciem przez gminę byłyby pomoc merytoryczna dla pracowników, zaś przyszłe kierunki rozwoju związane są z realizacją inwestycji drogowych, wsparcie dla rozwoju społeczno-kulturalnego, a także dalsza troska o wymiar środowiskowy przestrzeni gminy.

Koncepcja zrównoważonego rozwoju wraz z zasadami obecna jest w dokumentach planistycznych, a także w realizowanych projektach znajduje swoje rozwinięcie. Każdy z ładów zrównoważonego rozwoju postrzegany jest w równy sposób. Zgodnie z autooceną gmina plasuje się na poziomie średnim niższym w każdym z ładów (III klasa), zgodnie z otrzymanymi wynikami gmina w wymiarze gospodarczym skupiona została w klasie II, zaś w przypadku obu pozostałych ładów jest zbieżność.

Spośród realizowanych projektów w ramach PROW 2014-2020, podkreślany jest ich lokalny charakter (miejscowy), w tym znaczeniu, że beneficjentami nie są mieszkańcy całej gminy. Wynika to też z faktu niewielkiej liczby projektów realizowanych w ramach Programu. Z kolei przedsięwzięciem, które miało duży wpływ na stan środowiska i jakość życia mieszkańców była budowa oczyszczalni ścieków z Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Warmińsko-Mazurskiego na lata 2014-2020. Kierunek służący wzmocnieniu środowiska jest kontynuowany poprzez inwestycje w instalacje fotowoltaiczne i oszczędzanie energii (wymiana żarówek w lampach ulicznych).

W gminie Łukta zrealizowano w ramach PROW 2014-2020 dwa projekty, których całkowita wartość operacji wyniosła 898 502 zł (w tym 326 786 zł środki z UE), były to:

1. Przebudowa odcinka drogi gminnej nr 152046N wraz ze skrzyżowaniami w miejscowości Ramoty, Gmina Łukta.
2. Budowa świetlicy wiejskiej w miejscowości Plichta.

## 5.4.

### **Rutka-Tartak jako przykład gminy wyróżniającej się wysoką aktywnością władz lokalnych w pozyskiwaniu środków zewnętrznych z PROW 2014-2020**

Rutka-Tartak to gmina wiejska położona w województwie podlaskim, w północnej części powiatu suwalskiego, na pograniczu wschodnim. Gmina składa się z 28 miejscowości zamieszkałych przez 2322 mieszkańców i zajmuje powierzchnię 103 km<sup>2</sup>. Przyrost naturalny był dodatni (3), czemu towarzyszyło ujemne saldo migracji (-16). Udział osób korzystających ze środowiskowej pomocy społecznej wyniósł 12,6% (dwukrotnie więcej niż średnia dla regionu). W gminie działa 1 klub sportowy i 1 biblioteka. Przeciętna powierzchnia użytkowa mieszkania w m<sup>2</sup> wyniosła 98, zaś wydatki na kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego oraz kulturę fizyczną wyniosły odpowiednio 1,8% i 0,1%. W wymiarze zrównoważenia społecznego gmina Rutka-Tartak znalazła się w klasie III (2019 rok) i w klasie III (2012 rok).

Lesistość gminy była niska (12%). TUZ stanowiły 29% w powierzchni użytków rolnych. Na terenie gminy występowały obszary chronione – 74% powierzchni, nie odnotowano funkcjonowania dzikich wysypisk. W wymiarze infrastruktury ochrony środowiska 94% mieszkańców korzysta z sieci wodociągowej, a 28% z kanalizacyjnej. Na terenie gminy działa 1 oczyszczalnia ścieków, która obsługuje 395 mieszkańców. Udział wydatków na gospodarkę komunalną i ochronę środowiska wynosi 2,3%. Gmina z poziomu zrównoważenia środowiskowego oceniona została jako poniżej przeciętnej, tj. klasa III w 2019 roku, jak i w poprzednim okresie badań.

W 2019 roku na terenie gminy funkcjonowało 111 podmiotów zarejestrowanych w REGON, z tego 8 w sektorze rolniczym, 12 przemysłowym, a 24 budowlanym. Gminę cechował niski wskaźnik przedsiębiorczości – 478 podmiotów na 10 tys. mieszkańców. Udział bezrobotnych zarejestrowanych w liczbie ludności w wieku produkcyjnym stanowił 1,6%. Dochody ogółem budżetu gminy wynosiły 12,8 mln zł (2019 rok), w tym: subwencja ogólna 4,4 mln zł, dotacje 5 mln zł oraz dochody własne 3,4 mln zł. W odniesieniu do potencjału ludnościowego dochody ogółem na 1 mieszkańca to 5534 zł. Środki w dochodach budżetu gminy na finan-

sowanie lub współfinansowanie projektów unijnych wyniosły 0,4 mln zł. Ocena poziomu ładu gospodarczego sytuuje gminę w klasie II (2019) i jest to awans w relacji do poprzedniego okresu badań z poziomu III (2012).

### ***Rutka-Tartak – rozmowa z przedstawicielem gminy***

Koncepcja zrównoważonego rozwoju wraz z zasadami obecna jest w dokumentach planistycznych, a także w realizowanych projektach znajduje swoje rozwinięcie. Każdy z ładów zrównoważonego rozwoju postrzegany jest w równy sposób. Zgodnie z autooceną gmina plasuje się na poziomie średnim niższym w każdym z ładów (III klasa), zgodnie z otrzymanymi wynikami gmina w wymiarze gospodarczym skupiona została w klasie II, zaś w przypadku obu pozostałych ładów jest zbieżność.

W ostatnim czasie najwięcej uwagi skupiono w obszarze ładu gospodarczego, ten wymaga również dalszych inwestycji i taki jest proponowany dalszy kierunek wsparcia. Z poziomu barier wskazuje się na czasochłonność dokumentacji projektowej, stanowi to duże obciążenie w obowiązkach pracowników. Z drugiej strony pracownicy dzięki swojemu doświadczeniu efektywnie sięgają po środki zewnętrzne (nie tylko z UE). W związku z tym nie ma zdefiniowanej potrzeby w zakresie wsparcia w tym obszarze.

Gmina upatruje rozwoju w inwestycjach z zakresu zagospodarowania turystycznego dla wzmocnienia funkcji turystycznej obszaru. Jako że gmina Rutka-Tartak jest podmiotem, który skutecznie pozyskuje środki zewnętrzne, dodatkowo w wywiadzie pojawiło się pytanie o źródła sukcesu. Wymieniono 3 obszary:

- determinacja pracowników urzędu gminy w procesie pozyskiwania środków zewnętrznych (zdecydowana większość projektów przygotowywane i realizowana jest przez pracowników),
- umiejętność i kompetencja napisania projektów, adekwatnie do wymagań konkursu,
- realizowane przedsięwzięcia stanowią element planowanych zadań rozwoju osadzonych w dłuższej perspektywie, nie są podejmowane na bieżąco.

Spośród realizowanych grup przedsięwzięć jako kluczowe wskazane zostały projekty z zakresu infrastruktury drogowej (duży wpływ na jakość życia miesz-



kańców), infrastruktury ochrony środowiska (stacja uzdatniania wody i sieć kanalizacyjna), a także z zakresu zagospodarowania turystycznego (pozwala na przyciągnięcie i zatrzymanie turystów na dłużej).

W gminie Rutka-Tartak zrealizowano w ramach PROW 2014-2020 dwa projekty, których całkowita wartość operacji wyniosła 4 841 411 zł (w tym 3 080 590 zł środki z UE), były to:

1. Przebudowa drogi gminnej nr 101528B Smolniki - Polimonie – Bondziszki.
2. Przebudowa drogi gminnej nr 101562B Kadaryszki - Pobondzie – Bondziszki.
3. Budowa ogólnodostępnej i niekomercyjnej infrastruktury turystycznej i rekreacyjnej w postaci dwóch nowych miejsc obsługi rowerzystów (MOR), służącej włączeniu społecznemu.
4. Modernizacja systemu oczyszczania ścieków i dostarczania wody w gminie Rutka-Tartak.

Przeprowadzone studia przypadku dla czterech celowo dobranych gmin służyły do rozpoznania ścieżek rozwoju, a także weryfikacji wyników pomiaru ładu zrównoważonego. Zgodnie z wnioskami z autooceny podmiotów w konfrontacji z wynikami badań, występuje zbieżność lub niewielkie przesunięcie o klasę. Oznacza to, że w przywołanych gminach potencjał jest dobrze rozpoznany, czemu towarzyszy również znajomość otoczenia bliższego i dalszego. Postawione pytanie rozmówcom było niezwykle trudne, bowiem nie mając wiedzy o miarach, które posłużyły do pomiaru (one determinują uzyskany wynik), ocena podmiotów była w miarę zgodna z wynikami badań całej zbiorowości.

Obok umiejętności samooceny występuje łatwość rozpoznania realiów życia społeczno-gospodarczo-środowiskowego podmiotu, przez co można rozumieć umiejętność definiowania problemów, wskazania potencjałów i dostrzegania szans rozwoju.

Badane podmioty przygotowane są do realizacji ścieżki rozwoju zrównoważonego, wyznaczania trajektorii prowadzącej od stanu wyjściowego do stanu pożądanego z uwzględnieniem obiektywnych i realnych możliwości<sup>67</sup>.

<sup>67</sup> Autor odwołuje się do definicji strategii zrównoważonego rozwoju Zegara (2005, s. 89), która stała się inspiracją do studiów przypadku.

# Wnioski i rekomendacje

Realizacja badań pt. *Ocena oddziaływania wybranych działań PROW 2014-2020 na zrównoważony rozwój obszarów wiejskich Polski (analiza regionalna) – II etap badań*, pozwoliła na sformułowanie wniosków i rekomendacji.

Obszary wiejskie Polski są istotnie zróżnicowane pod względem poziomu ładu gospodarczego. Otrzymałą zmienność układów porządkuje w znacznej mierze renta położenia. Szczególne znaczenie ma tutaj bliskość miast i położenie wobec szlaków komunikacyjnych. Tym samym grupę gmin, dla których zrównoważenie jest niskie, tworzą obszary położone peryferyjnie wobec stolicy i miast regionalnych bądź na pograniczu kraju. Dodatkowo wyłoniona została grupa gmin, których cechy pozwalają określić je jako peryferia wewnętrzne, ze względu na niską dostępność komunikacyjną i inne cechy, które nie pozwalają na aktywne uczestniczenie w procesach rozwoju. Wiodącym problemem tych obszarów jest zła sytuacja finansów lokalnych sprzężona wewnątrz ładu z postawami mieszkańców (niski wskaźnik przedsiębiorczości) i stosunkowo wysoki wskaźnik bezrobocia rejestrowanego.

Drugi biegun rozkładu stanowią jednostki o wysokim poziomie zrównoważenia gospodarczego, usytuowane w obszarze oddziaływania stolicy i miast regionalnych. Siła zasięgu oddziaływania miast na obszary wiejskie jest zróżnicowana i jest pochodną potencjału ludnościowego i gospodarczego, który generuje powiązania funkcjonalne z zapleczem wiejskim. Sieci powiązań miejsko-wiejskich przekładają się na sytuację na lokalnych rynkach pracy, których zasoby zasilają miasta w sposób bezpośredni lub pośrednio poprzez realizowane na zewnątrz funkcje miejskie. Dostęp do miejsc pracy sprawia, że obszary te są atrakcyjne z punktu widzenia osiedlania się i zakładania rodzin, co wpływa na korzystną sytuację demograficzną. Obserwowany tutaj bardzo wysoki wskaźnik przedsiębiorczości ma swoje rozwinięcie w wysokich dochodach własnych, które mają w tym przypadku wyraźnie proinwestycyjny charakter. Dodatkowym wzmocnieniem podejmowanych zmian są środki zewnętrzne, które uzyskują w tej grupie najwyższe wartości, dowodząc narastających zróżnicowań na obszarach wiejskich.

Elementem łączącym łądy zrównoważonego rozwoju jest przestrzeń, w której zrównoważenie lub jego brak ma swój wyraz. W tym kontekście nowego znaczenia nabiera spójność terytorialna jako warunek *sine qua non* rozwoju obszarów wiejskich. Dlatego tak ważny jest stan i inwestycje w obszarze infrastruktury transportu, a także nowy („stary”) kierunek – komunikacja publiczna. Szczególnie wzmocnienia wymagają obszary peryferyjne. Otrzymane wyniki wskazują na zjawisko utrwalania się zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich, czego wyrazem są zaawansowane procesy rozwoju wielofunkcyjnego tych obszarów. Tereny te w znacznej mierze równoważenie realizują dzięki korzystnej rencie położenia, której jednym z atrybutów jest spójność terytorialna. Obserwowane dane dowodzą realizacji przyjętych celów rozwoju, a także nowych możliwości, dzięki bardzo dobrej sytuacji finansowej jednostek.

Ład gospodarczy należy rozpatrywać w szerszym kontekście społecznym i środowiskowym. Obie kategorie determinują stan zasobów ludzkich z jednej strony i możliwości środowiska z drugiej.

W badanym okresie zaobserwowano zjawisko utrwalania się rozwoju zrównoważonego w ramach ładu gospodarczego. Zmiany poziomu rozwoju miały głównie charakter międzyklasowy, zazwyczaj w ramach zbliżonych licznosci obserwowano awanse i spadki. Ruchy te potwierdzają włączenie tych obszarów w proces zmian rozwojowych.

Próba odpowiedzi na pytanie, czy rzeczywiście kierunki wydatkowania odpowiadają na oczekiwaną logikę wsparcia, zawierała się w rozpoznaniu relacji między poziomem rozwoju (tutaj ładu gospodarczego) a wartością pozyskanych środków. Oczekiwany kierunek ruchu środków zakłada przepływ do obszarów o niskim lub przeciętnie niższym poziomie zrównoważenia. Wówczas możliwe jest zmierzanie do spójności terytorialnej poprzez aktywne włączenie podmiotów w proces rozwoju.

W układzie klas zrównoważonego rozwoju w wymiarze gospodarczym, najwięcej środków trafiło do gmin o średnim wyższym poziomie (817 mln zł), choć niewiele mniej, bo 797 mln zł pozyskane zostało w klasie niższej, gdzie zrealizowano najwięcej projektów – 1099. Oznacza to, że przeciętnie w gminie klasy III zrealizowano 2 projekty. Z kolei do klasy o najniższym poziomie zrównoważenia społecznego trafiło najmniej środków 129 mln zł.

Dokonując oceny aktywności podmiotów w procesie pozyskiwania środków zewnętrznych, należy rozpatrywać uwarunkowania łącznie, wraz z uwzględnieniem istniejących między nimi współzależności. Oznacza to ni mniej ni więcej, że oczekiwany kierunek, pożądaný również oddolnie w postaci zmiany rozwojo-

wej, przebiega w sposób ograniczony ze względu na sytuację finansową, oczekiwania społeczne czy umiejętności koordynacji zadań w celu wywołania synergii podejmowanych działań.

Pomiar ładu społecznego stanowił wypadkową zmiennych opisujących: sytuację demograficzną, aktywność lokalną oraz warunki życia.

Grupa gmin o wysokim poziomie zrównoważenia społecznego skupia jednostki położone głównie wokół stolicy i miast regionalnych. Wyróżnia je na tle pozostałych bardzo dobra sytuacja demograficzna, która niejako warunkuje również dobre wyniki dla pozostałych składowych (dając dopełnienie zrównoważenia w ogóle). Tereny te są atrakcyjne do osiedlania się, co jest wyrażone dużym napływem ludności. Struktury demograficzne wypadają korzystnie na tle przeciętnej. Mieszkańcom oferowane są usługi z zakresu kultury i sportu, bądź posiadają one dostęp do infrastruktury. Poziom zaangażowania społeczności lokalnej oscyluje wokół przeciętnej, może to być rezultat specyficznego stylu życia mieszkańców migrujących wahałowo do miast z przedmieść wiejskich. Przesłanki atrakcyjności lokalizacyjnej (tutaj osiedleńczej), stanowią jednocześnie o kierunkach powiązań, a także ich sile z ładem gospodarczym czy środowiskowym.

Drugi biegun rozkładu stanowią gminy, których poziom zrównoważenia oceniono jako niski. Istniejące zaburzenia rozwoju obecne są w wymiarze demograficznym, a ten oddziałuje na pozostałe składowe. W rezultacie powstaje obszar, na którym obecne są tereny zaniedbań lub wymagające interwencji, tak w wymiarze oddolnym (lokalnym), jak i regionalnym czy ponadregionalnym w przypadku obszarów na styku regionów. Wyłonione problemy, jako pochodna zachodzących zmian demograficznych, rozlewają się na pozostałe składowe ładu, a także na równowagę w ramach ładu gospodarczego i środowiskowego. Obrazu terenów problemowych czy powstałych w ich efekcie zmian nadających im znamiona peryferyjności, nie można traktować w izolacji, a wywołane skutki należy ujmować całościowo w kontekście problemów na styku spójności społecznej i gospodarczej, już nie jako wyzwanie, a imperatyw dążenia do sprawiedliwości terytorialnej.

W badanym okresie zaobserwowano zjawisko utrwalania się rozwoju zrównoważonego w ramach ładu społecznego. Zmiany poziomu rozwoju miały głównie charakter międzyklasowy, zazwyczaj w ramach zbliżonych liczebności obserwowano awanse i spadki. Ruchy te potwierdzają włączenie tych obszarów w proces zmian rozwojowych.

W ramach PROW 2014-2020 zidentyfikowano 2752 przedsięwzięcia przypisane do ładu społecznego. Blisko co trzeci projekt dotyczył inwestycji z zakresu

miejsc rekreacji. W kategorii tej zamknięto przedsięwzięcia, których obecność wpływa na budowę miejsc przyjaznych spotkaniu ludzi czy spędzania wspólnie wolnego czasu. Drugą grupę zbliżoną do przywołanej, określono jako rekreacja, stanowiły przedsięwzięcia, których celem było integrowanie wspólnot lokalnych w celu podtrzymywania tradycji i budowy tożsamości lokalnej. Dopełnienie wzmocnienia potencjału społecznego w oparciu o historyczne obiekty i lokalne tradycje, były inwestycje z kategorii zabytki.

Realizowane działania w ramach ładu społecznego były istotnie zróżnicowane na poziomie regionalnym. Strumień środków w wymiarze całkowitej wartości operacji skierowany został do województw: wielkopolskiego, dolnośląskiego i mazowieckiego, a z drugiej strony rozkładu były świętokrzyskie i podlaskie. Zatem środki kierowane były do regionów, które na tle kraju wypadają dobrze lub bardzo dobrze. W rezultacie może w przyszłości dojść do istotnych zakłóceń rozwojowych ze względu opóźnioną reakcją na sytuację społeczną w tych regionach (głównie demograficzną). Przyczyną braku inwestycji w obszarze ładu społecznego, zgodnie z oczekiwanym kierunkiem, może być podejmowanie inwestycji z zakresu infrastruktury podstawowej (drogi, infrastruktura ochrony środowiska) przez jednostki.

Kolejny poziom weryfikacji kierunków rozdysponowania środków dotyczył relacji między poziomem ładu społecznego a zrealizowanymi projektami. Najwięcej środków wsparło podmioty o średnim wyższym i średnim niższym poziomie rozwoju. Obszary o niskim poziomie rozwoju wypadają korzystniej po urealnieniu miar, a także pod względem liczby realizowanych projektów. Uczestniczenie podmiotów o niskim poziomie rozwoju w procesie pozyskiwania środków może być dobrym prognostykiem, ponieważ bywa tak, że kwestie społeczne spychane są na dalszy plan lub porzucane ze względu na brak środków.

W ogólnym rezultacie jesteśmy świadkami pozytywnego zjawiska włączania obszarów wymagających wsparcia w procesy rozwoju. Zapewne oczekiwane byłoby zwiększenie poziomu pozyskanych środków, a także poszukiwanie odpowiedzi na pytanie dlaczego gminy nie sięgają po środki lub dlaczego należy wspierać podmioty słabsze w tym procesie?

Zmienne opisujące składowe walory środowiskowe i infrastrukturę ochrony środowiska, stanowiły podstawę do pomiaru zrównoważenia ładu środowiskowego.

Gminy, dla których poziom zrównoważenia środowiskowego oceniono jako wysoki, obecne są na południowo-wschodnim pograniczu Polski, w świętokrzy-

skim, na Warmii i Mazurach, a także wzdłuż Bałtyku. Są to tereny atrakcyjne turystycznie, cechujące się wysokim walorami przyrodniczymi. Wysokiej lesistości towarzyszy blisko dwukrotnie wyższy od przeciętnej udział obszarów prawnie chronionych w powierzchni gminy. Ze względu na typ funkcjonalny obszaru, obserwujemy bardzo duży ruch turystyczny. Mimo naturalnych barier przyrodniczych tereny są bardzo dobrze wyposażone w infrastrukturę ochrony środowiska. Dodatkowo podejmowane są inwestycje prośrodowiskowe. Ze względu na ochronę przyrody i duży udział form ochrony przyrody w powierzchni, należy się zastanowić nad możliwościami wsparcia gmin w celu utrzymania istniejącej infrastruktury lub jej wzmocnienia, bądź rozbudowy. Inną kwestią jest wsparcie podmiotów – gmin, które w ograniczony sposób dysponują przestrzenią ze względu na uwarunkowania pochodzące z rygorów ochrony.

Gminy o niskim poziomie zrównoważenia środowiskowego, cechują niskie walory środowiska przyrodniczego, co wyrażone jest brakiem potencjału do rozwoju funkcji turystycznej. Istotnym elementem zagrażającym środowisku są i mogą być w przyszłości dość liczne i duże powierzchnie dzikich składowisk odpadów. Z drugiej strony stan wyposażenia w infrastrukturę ochrony środowiska jest dobry, wyróżnia je najwyższe pokrycie siecią wodociągową. Z kolei inwestycje infrastrukturalne podejmowane są na przeciętnym poziomie.

W celu dążenia do zrównoważenia środowiskowego, gminy należy rozpatrywać indywidualnie, wyzwaniem stanowi praca nad świadomością ekologiczną w wymiarze: gospodarowania odpadami, zużycia wody, zrównoważonej konsumpcji oraz ograniczenia wytworzonych odpadów. W klasie tej znalazła się dość liczna grupa gmin z bardzo ograniczonym dostępem do sieci kanalizacyjnej. Wyzwaniem jest wzmocnienie tych obszarów w celu wsparcia kapitału inwestycyjnego w wymiarze ochrony środowiska lub poszukiwanie alternatywnych rozwiązań.

Główne obszary zaniedbań infrastrukturalnych, czy wręcz luk inwestycyjnych, obecne w zakresie ładu środowiskowego dotyczą instalacji wodociągowych i kanalizacyjnych, a także oczyszczalni ścieków. W badanym okresie obserwujemy istotny wzrost wydatków inwestycyjnych w tym obszarze, a także przyrost infrastruktury mający przełożenie w poziomie dostępności realizowanych usług. W ramach PROW 2014-2020 zrealizowano 1083 projekty, których całkowita wartość opiewała na kwotę 2 051 mln zł. W rezultacie wartość środków przeznaczonych na ład środowiskowy była najwyższa.

Zgodnie z przyjętym celem badań podjęto próbę oceny oddziaływania PROW 2014-2020 na zrównoważony rozwój, w tym celu rozpoznano w pierwszym kro-

ku poziomy ładów i skonfrontowano z poziomem realizowanych inwestycji w poszczególnych klasach. Uwzględniając całkowitą kwotę środków publicznych, korygując o licznosc klas oraz liczbę mieszkańców uzyskujemy dość równomierny rozkład strumieni finansowych na łaad środowiskowy. Wartości przeciętne w klasach oscylują wokół średniej dla całej zbiorowości. Z drugiej strony liczba podmiotów niebędących beneficjentami tych działań ma równomierny rozkład w klasach.

Środki na zrównoważenie środowiskowe były w znacznej mierze konsumowane w regionach, gdzie odnotowano najwyższe deficyty z zakresu infrastruktury ochrony środowiska, co oznacza, że kierunek wydatkowania był zgodny z oczekiwanym. Idąc dalej możliwe było podjęcie działań kluczowych dla ochrony środowiska w co drugiej gminie, było to niewątpliwie dobrym wynikiem, mając na względzie ograniczonosc środków służących realizacji zadań.

## REKOMENDACJE

1. W wymiarze sprawiedliwosci terytorialnej nalezy przywrócic zainteresowanie komunikacją publiczną, która nabiera szczególnego znaczenia w kontekście czynnika wiodącego, determinującego badany układ i jego stałość. Trudność oddziaływania na rentę położenia, ze względu na constans tegoż warunku, sprawia, że nalezy poszukiwać rozwiązań pośrednich, a jednocześnie wpływających na jakość życia mieszkańców (bez umniejszenia poziomu jakości życia). Dostęp do komunikacji publicznej umożliwi włączenie mieszkańców obszarów peryferyjnych czy zagrożonych marginalizacją do usług publicznych .
2. Wsparcie dla rozwoju wielofunkcyjnego. Dalsze wzmocnienie dywersyfikacji źródeł dochodów rolniczych z jednoczesnym stworzeniem miejsc dla działalności pozarolniczej, co może wpłynąć na chęć powrotu młodych ludzi na obszary wiejskie po zakończeniu ścieżki edukacyjnej (na poziomie studiów wyższych). Nowe zjawisko ujawni się po okresie pandemii, kiedy młodzi mieszkańcy obszarów wiejskich studiowali z powodzeniem ze swoich domów. Przyspieszenie cyfrowe (na niektórych terenach), wręcz rewolucja, której uczestnikami jesteśmy, sprawiły, że obniżone zostały koszty studiowania dla tychże, z zachowaniem atrakcyjności mieszkania na obszarach wiejskich w trudnych pandemicznych czasach. Zatem nowa ścieżka

poszukiwań zachęt dla młodych ludzi, by pozostali na terenach wiejskich, winna odpowiedzieć na to zjawisko.

3. Szczególną troską należy otoczyć gminy, które ze względu na ograniczenia budżetowe nie mogą podejmować działań inwestycyjnych (dodatkowa ścieżka wsparcia merytorycznego, jak i finansowego). Ścieżka poszukiwań rozwoju czy wsparcia dla tych podmiotów powinna mieć charakter oddolny z dużym udziałem merytorycznym, a szczególna rola może przyspaść ekspertom i badaczom z zakresu rozwoju obszarów wiejskich (rola mentora – coacha).
4. W kontekście problemów demograficznych wyzwaniem będzie zapewnienie dostępu do podstawowych usług społecznych z zakresu pomocy społecznej, ochrony zdrowia, czy z poziomu miasta dość prozaiczny element, do handlu czy usług. Szczególnie na terenach, gdzie nie funkcjonuje komunikacja publiczna. Dokuczliwość braku dostępu do handlu i usług nabrała nowego wymiaru w okresie lockdownu. Zatem zrozumienie społeczne i pewien rodzaj empatii dla tych obszarów, gdzie ludność na co dzień mierzy się z tego typu problemami, powinna być wyższa.
5. Organizacja usług dla seniorów (głównie), na terenach wykluczonych komunikacyjnie (marginalizowanych), gdzie mieszkańcy cieszą się samodzielnością życiową (mimo sędziwego wieku), powinna pozostać w obszarze troski samorządów lokalnych, przy udziale wsparcia zewnętrznego. Tutaj zmiany wymaga rodzaj usług świadczonych na rzecz mieszkańców, gdzie istniejące podmioty publiczne (np. przedszkola) ze względu na mniejszą liczbę dzieci można zaadaptować na centra wsparcia dla osób starszych, zapewniając opiekę w wymiarze kompleksowym (choćby dostęp do ciepłego posiłku lub miejsce spotkań, terapia zajęciowa, etc.).
6. Szczególna (kluczowa) rola może – lub wręcz powinna – przyspać w udziale małym miastom ze względu na realizowane przez nie usługi (czy też kluczowym wsiom – w przypadku gmin wiejskich). Utrzymanie ich żywotności powinno być w dobrze pojmowanym interesie publicznym.
7. Wzrost zainteresowania zamieszkaniem na wsi ze względu na lockdown, czemu towarzyszył udział pracy zdalnej, tym samym brak konieczności przebywania w mieście w czasie świadczenia pracy. Sugerowany kierunek osadnictwa w literaturze (dyskusji naukowej), by były to małe miasta i wsie rozwojowe, możliwe jest wówczas planowanie rozwoju w dłuższej perspektywie dla zachowania żywotności obszarów wiejskich. Powodzenie realizacji celu zależne będzie od dostępu do Internetu.





# Bibliografia

- Adamski T., Górlach K. (2007), *Koncepcja rozwoju neoendogennego, czyli renesans znaczenia wiedzy lokalnej*, [w:] *Socjologia jako służba społeczna*, red. K. Górlach, M. Niezgodna, Z. Seręga, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków.
- Åhman H. (2013), *Social sustainability – society at the intersection of development and maintenance*. *Local Environment*, 18(10), pp. 1153-1166.
- Bański J., Stola W. (2002), *Przemiany struktury przestrzennej i funkcjonalnej obszarów wiejskich w Polsce*, *Studia Obszarów Wiejskich*, 3, PTG, IGiPZ PAN, Warszawa.
- Barca F. (2009), *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy a place-based approach to meeting European Union challenges and expectations*.
- Barca F., McCann P., Rodríguez-Pose A. (2012), *The case for regional development intervention: place-based versus place-neutral approaches*. *Journal of Regional Science*, Vol. 52, No. 1, 134-152.
- Bartkowiak-Bakun N. (2017), *The diversity of socioeconomic development of rural areas in Poland in The Western Borderland and the problem of post-state farm localities*, *Oeconomia Copernicana*. 8, 3 (Sep. 2017), 417-432. DOI: <https://doi.org/10.24136/oc.v8i3.26>.
- Bartkowiak-Bakun N., Standar A. (2015), *Ocena oddziaływania wybranych działań PROW 2007-2013 na zrównoważony rozwój obszarów wiejskich Polski (analiza regionalna)*, Wydawnictwo UP Poznań, Poznań.
- Bartkowiak N., Poczta W. (2012), *Czynniki rozwoju obszarów wiejskich w Wielkopolsce*, Wydawnictwo UP w Poznaniu, Poznań.
- Chmielewska B., Zegar J.S. (2020), *Poziom życia na wsi na tle kraju i Unii Europejskiej*, [w:] *Polska wieś 2020. Raport o stanie wsi*, (red. nauk.) J. Wilkin i A. Hałasiewicz, Warszawa.
- Churski P., Herodowicz T., Konecka-Szydłowska B., Perdał R. (2020), *Teoretyczny i praktyczny wymiar polityki rozwoju zorientowanej terytorialnie*, *Studia KPZK PAN*. Cykl monografii, tom 9/201. Warszawa.
- Duczowska-Małysz K. (1996), *Rozwój obszarów wiejskich. Raport*, Ministerstwo Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, Warszawa.
- Fiedor B. (1999), *Polityka ekologiczna w gospodarce rynkowej*, Wrocław.
- Frenkel I. (2000), *Wiejskie obszary problemowe pod kątem widzenia sytuacji demograficznej*, [w:] *Lokalne bariery rozwoju obszarów wiejskich*, (red.) A. Rosner, FAPA, Warszawa.
- Frenkel I. (2002), *Wiejskie obszary problemowe w aspekcie sytuacji demograficznej*, [w:] *Wiejskie obszary kumulacji barier rozwojowych*, (red.) A. Rosner, IRWiR PAN, Warszawa.
- Goodland R. (1995), *The Concept of Environmental Sustainability*, *Annual Review of Ecology and Systematics* 26, p. 1-24.
- Hałasiewicz A. (2020), *Koncepcje żywienia i wzmocnienia rozwoju wsi*, [w:] *Polska wieś 2020. Raport o stanie wsi*, (red. nauk.) J. Wilkin i A. Hałasiewicz, Warszawa.

- Jenks G.F. (1967), *The Data Model Concept in Statistical Mapping*, International Yearbook of Cartography 7.
- Kalinowski S. (2020), *Ubóstwo wiejskie. Ewolucja zjawiska, jego przyczyny, formy i przestrzenne zróżnicowanie*, [w:] *Polska wieś 2020. Raport o stanie wsi*, (red. nauk.) J. Wilkin i A. Hałasiewicz, Warszawa.
- Kiryłuk-Dryjska E. (2014), *Formalizacja decyzji wyboru publicznego. Zastosowanie do alokacji środków strukturalnych Wspólnej Polityki Rolnej UE w Polsce*, PWN.
- Kiryłuk-Dryjska E. (2019), *Sprawiedliwy podział. Kryteria, metody i aplikacje*, PWN.
- Klekotko M. (2008), *Spółczesność obywatelskie a rozwój zrównoważony wsi. Podejście poznawcze*, [w:] *Spoleczne aspekty zrównoważonego rozwoju wsi w Polsce. Partycypacja lokalna i kapitał społeczny*, (red.) H. Podedworna, P. Ruszkowski, Scholar, Warszawa.
- Kocik L. (2000), *Między przyrodą, zagrodą i społeczeństwem: Społeczno-kulturowe problemy ekologii wsi i rolnictwa*, Kraków.
- Kołodziejczak W., Wysocki F. (2013), *Aktywność ekonomiczna ludności wiejskiej według jej źródeł utrzymania w Polsce w latach 2006-2009*, Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu, z. 15.
- Kryk B. (2009), *Zrównoważony rozwój obszarów wiejskich. Wybrane aspekty społeczne*, Szczecin.
- Kuciński K. (2004), *Geografia ekonomiczna – zarys teoretyczny*, Warszawa.
- Kudelko J., Szmigiel K., Żmija D. (2020), *Społeczno-gospodarczy rozwój gmin wiejskich: dynamika i zróżnicowanie rozwoju na przykładzie województwa małopolskiego*, Kraków.
- Lawrence G. (2005), *Promoting sustainable development: the question of governance*, [w:] Buttell F.H., McMichael P. (red.), *New Directions in the Sociology of Global Development*, Amsterdam: Elsevier, 145-174.
- Majewski E. (2008), *Trwały rozwój i trwałe rolnictwo. Teoria a praktyka gospodarstw rolniczych*, Wyd. SGGW, Warszawa.
- Młodak A. (2006), *Analiza taksonomiczna w statystyce regionalnej*, Difin, Warszawa.
- Obszary wiejskie w 2018 r.*, GUS, [www.stat.gov.pl](http://www.stat.gov.pl).
- Obszary wiejskie w Polsce w 2018 r.*, GUS.
- OECD (2006), *The New Rural Paradigm: Policies and Governance*.
- OECD (2018), *Przeglądy Polityk Rozwoju Obszarów Wiejskich: Polska 2018*, Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju, Warszawa.
- OECD (2021), *OECD Rural Studies Delivering Quality Education and Health Care to all preparing regions for demographic change*.
- Ossowska L. (2012), *Renta położenia jako determinanta rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich w Polsce*, Wyd. UP w Poznaniu, Poznań.
- Pakt dla obszarów wiejskich 2020* (2030), projekt z dn. 14 czerwca 2018 r., [http://www.krir.pl/files/Pakt\\_dla\\_obszar%C3%B3w\\_wiejskich.pdf](http://www.krir.pl/files/Pakt_dla_obszar%C3%B3w_wiejskich.pdf).
- Pisani E., Franceschetti G. (2011), *Territorial approaches for rural development in Latin America: a case study in Chile*, Revista de la Facultad de Ciencias Agrarias, t. 43, nr 1.
- Pondel H. (2017), *Fundusze Unii Europejskiej jako czynnik wspierający zrównoważony rozwój obszarów wiejskich*, Studia Oeconomica Posnaniensia, zeszyt 5, nr 5.

- Pondel H., Olejniczak J., Firlej K. (2017), *Wyzwania rozwojowe obszarów wiejskich*, Warszawa. Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej 2014-2020, polskawschodnia.gov.pl.
- Przezbórska-Skobiej L. (2015), *Uwarunkowania rozwoju turystyki wiejskiej w Polsce. Analiza regionalna, subregionalna i lokalna*, Wydawnictwo Uniwersytetu Przyrodniczego w Poznaniu, Poznań.
- Ray C. (2006), *Neo-endogenous rural development in the EU*, [w:] Cloke P., Marsden T., Mooney P.H. (red.), *Handbook of Rural Studies*, London: Sage, 278-291.
- Rogalewski O. (1974), *Zagospodarowanie turystyczne*, Warszawa.
- Rosner A. (1999), *Typologia wiejskich obszarów problemowych (redakcja naukowa)*, IRWiR PAN, Warszawa.
- Rosner A. (2002), *Wiejskie obszary kumulacji barier rozwojowych*, Polska Akademia Nauk Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa, Warszawa.
- Rosner A. (2012), *Zmiany rozkładu przestrzennego zaludnienia obszarów wiejskich. Wiejskie obszary zmniejszające zaludnienie i koncentrujące ludność wiejską*, IRWiR PAN, Warszawa.
- Rosner A., Stanny M. (2014), *Monitoring rozwoju obszarów wiejskich. Etap I. Przestrzenne zróżnicowanie poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich w 2010 roku*, Fundacja EFRWP, IRWiR PAN, Warszawa.
- Rosner A., Stanny M. (2007), *Zróżnicowanie poziomu rozwoju obszarów wiejskich w Polsce według komponentu społecznego*, [w:] *Zróżnicowanie poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich a zróżnicowanie dynamiki przemian*, (red.) A. Rosner, IRWiR PAN, Warszawa.
- Sikora J. (1995), *Agroturystyczny biznes*, Oficyna Wydawnicza Ośrodka Postępu Organizacyjnego sp. z o. o., Bydgoszcz.
- Sikorska A. (2013), *Procesy przekształceń strukturalnych w wiejskiej społeczności i chłopskim rolnictwie*, Synteza, Warszawa.
- Social Sustainability Concepts and Benchmarks, STUDY Requested by the EMPL committee (2020).
- Stanisz A. (2007), *Przystępny kurs statystyki z zastosowaniem STATISTICA PL na przykładach z medycyny*, t. 1 i 2. Statsoft, Kraków.
- Stanny M. (2010), *Ludność i jej aktywność zawodowa. Tendencje zmian na obszarach wiejskich*, [w:] Stanny M., Drygas M. (red.), *Przestrzenne, społeczno-ekonomiczne zróżnicowanie obszarów wiejskich w Polsce*, IRWiR PAN, Warszawa.
- Stanny M. (2013), *Przestrzenne zróżnicowanie rozwoju obszarów wiejskich w Polsce*, IRWiR PAN, Warszawa.
- Stanny M. (2010), *Poziom rozwoju gospodarczego i społecznego gmin wiejskich regionu Zielonych Płuc Polski względem klasyfikacji obszarowej sieci Natura 2000*, Wieś i Rolnictwo, nr 1, s. 93-105.
- Stanny M., Czarnecki A. (2011), *Zrównoważony rozwój obszarów wiejskich Zielonych Płuc Polski. Próba analizy empirycznej*, Warszawa.
- Stanny M., Rosner A. (2014), *Monitoring rozwoju obszarów wiejskich. Etap I*, Warszawa.
- Stanny M., Rosner A. (2016), *Monitoring rozwoju obszarów wiejskich. Etap II*, Warszawa.
- Stanny M., Rosner A., Komorowski Ł. (2018), *Monitoring rozwoju obszarów wiejskich. Etap III*, Warszawa.

- Strategia na rzecz odpowiedzialnego rozwoju do 2020 r. (z perspektywą do 2030 r.) z dnia 14 lutego 2017 r.
- Strategia zrównoważonego rozwoju wsi rolnictwa i rybactwa 2030 (2020), Warszawa.
- Śleszyński P. (2016), *Identyfikacja i ocena wybranych zjawisk demograficznych w Polsce (ze szczególnym uwzględnieniem wsi i relacji miasto-wieś*, Warszawa.
- Ustawa o odpadach z dnia 14 grudnia 2012 r., Dz.U. z 2019 r. poz. 797.
- Ustawa o samorządzie gminnym z dn. 8 marca 1990 r., Dz.U. z 2021 poz. 679.
- Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 305.
- Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, Dz.U. 2009 Nr 151 poz. 1220.
- van der Ploeg J.D., van Broekhuizen R., Brunori G., Sonnino R., Knickel K., Tisenkops T. and Oostendie H. (2008), *Towards a framework for understanding regional rural development*, [w:] van der Ploeg J.D. and Marsden T. K. (eds.) *Unfolding webs: the dynamics of regional rural development, European perspectives on rural development*, Assen, The Netherlands: Van Gorcum, pp. 1-28.
- Wilkin J. (red. naukowy i współautor) (2005), *Polska wieś 2025. Wizja rozwoju*, Fundusz Współpracy, Warszawa.
- Wilkin J. (2007), *Przemiany na obszarach wiejskich w Polsce w okresie transformacji systemowej i integracji europejskiej*, [w:] *Odnowa wsi w integrującej się Europie*, (red. nauk.) M. Kłodziński, M. Błąd i R. Wilczyński, IRWiR PAN, Warszawa.
- Wilkin J. (2018), *Polska wieś teraz i w przyszłości – synteza raportu*, [w:] *Polska wieś 2018: raport o stanie wsi*, (red. nauk.) J. Wilkin i I. Nurzyńska, Warszawa.
- Wilkin J. (2020), *Zróżnicowana i zmieniająca się polska wieś - synteza raportu*, [w:] *Polska wieś 2020. Raport o stanie wsi*, (red. nauk.) J. Wilkin i A. Hałasiewicz, Warszawa.
- Woś A., Zegar J.S. (2002), *Rolnictwo społecznie zrównoważone*, IERiGŻ, Warszawa.
- wprost.pl, <https://www.wprost.pl/kraj/10151110/symbol-pienin-zniszczony-ta-sosna-znajdowalasię-na-kazdym-zdjeciu-turystow.html>.
- Wysocki F., Lira J. (2005), *Statystyka opisowa*, Wyd. AR w Poznaniu, Poznań.
- Zegar J.St. (2004), *Strategie rozwoju zrównoważonego wobec zróżnicowania obszarów wiejskich*, [w:] *Regionalne strategie rozwoju zrównoważonego*, (red.) S. Kozłowski, Białystok.
- Zegar J.St. (2015a), *Polskie rolnictwo w okresie dwóch przełomów transformacji ustrojowej i integracji europejskiej*, *Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy*, nr 41.
- Zegar J.St. (2015b), *Przesłanki i uwarunkowania zrównoważonego rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich*, [w:] *Z badań nad rolnictwem społecznie zrównoważonym (32)*, (red.) J.St. Zegar, Program wieloletni 2015-2019, IERiGŻ-PIB.
- Zegar J.St. (2017), *Cele społeczne w polityce zrównoważonego rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich*, [w:] *Z badań nad rolnictwem społecznie zrównoważonym (39)*, (red.) J.St. Zegar, Program wieloletni 2015-2019, IERiGŻ-PIB.
- Zydroń A., Szoszkiewicz K. (2013), *Wartość środowiska a gotowość społeczeństwa do zapłacenia za to dobro*, *Rocznik Ochrony Środowiska*, Tom 15.

# Spis tabel

Tabela 1.2.1. Przyjęty do badań sposób pomiaru zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich .....	14
Tabela 2.1.1. Układ dokumentu Pakt dla obszarów wiejskich 2020 (2030).....	25
Tabela 3.1.1. Średnie wartości wskaźników charakteryzujących ład gospodarczy w latach 2007, 2012 i 2019.....	43
Tabela 3.1.2. Tabela dwudzielcza dla liczby gmin w zależności od poziomu ładu gospodarczego w 2012 i 2019 r. ....	45
Tabela 3.1.3. Tabela wielodzielna położenia obszarów wiejskich i poziomu ładu gospodarczego wg klas w 2019 r. (w %) .....	46
Tabela 3.2.1. Średnie wartości wskaźników charakteryzujące sytuację demograficzną na obszarach wiejskich w Polsce w latach 2007, 2012 i 2019 .....	56
Tabela 3.2.2. Średnie wartości wskaźników charakteryzujących aktywność społeczną w latach 2007, 2012 i 2019.....	65
Tabela 3.2.3. Średnie wartości wskaźników charakteryzujących warunki życia w latach 2007, 2012 i 2019.....	74
Tabela 3.2.4. Średnie wartości wskaźników charakteryzujących ład społeczny w latach 2007, 2012 i 2019.....	76
Tabela 3.2.5. Tabela dwudzielcza dla liczby gmin w zależności od poziomu ładu społecznego w latach 2012 i 2019.....	77
Tabela 3.2.6. Tabela wielodzielna położenia obszarów wiejskich i poziomu ładu społecznego wg klas w roku 2019 (w %) .....	79
Tabela 3.3.1. Średnie wartości wskaźników charakteryzujących walory środowiskowe w latach 2007, 2012 i 2019.....	91
Tabela 3.3.2. Średnie wartości wskaźników charakteryzujących infrastrukturę ochrony środowiska w latach 2007, 2012 i 2019.....	98
Tabela 3.3.3. Średnie wartości wskaźników charakteryzujących ład środowiskowy w latach 2007, 2012 i 2019.....	101
Tabela 3.3.4. Tabela dwudzielcza dla liczby gmin w zależności od poziomu ładu środowiskowego w latach 2012 i 2019 .....	103
Tabela 3.3.5. Tabela wielodzielna położenia obszarów wiejskich i poziomu ładu środowiskowego wg klas w roku 2019 (w %) .....	103
Tabela 3.4.1. Zestawienie liczebności klas dla ładów zrównoważonego rozwoju .....	106
Tabela 4.1.1. Poziom środków PROW 2014-2020 pozyskanych w ramach badanych działań na ład gospodarczy .....	109

Tabela 4.1.2. Poziom środków PROW 2014-2020 pozyskanych w ramach badanych działań ze względu na lokalizację.....	111
Tabela 4.1.3. Analiza wariancji dla poziomu środków PROW 2014-2020 pozyskanych w ramach badanych działań ze względu na lokalizację.....	112
Tabela 4.1.4. Poziom środków PROW pozyskanych w ramach badanych działań pod względem poziomu ładu gospodarczego.....	113
Tabela 4.1.5. Analiza wariancji dla poziomu środków PROW pozyskanych w ramach badanych działań ze względu na poziom ładu gospodarczego.....	113
Tabela 4.2.1. Poziom środków PROW 2014-2020 pozyskanych w ramach badanych działań na ład społeczny.....	115
Tabela 4.2.2. Poziom środków PROW 2014-2020 pozyskanych w ramach badanych działań na ład społeczny ze względu na lokalizację.....	116
Tabela 4.2.3. Analiza wariancji dla poziomu środków PROW 2014-2020 pozyskanych w ramach badanych działań ze względu na lokalizację.....	117
Tabela 4.2.4. Poziom środków PROW pozyskanych w ramach badanych działań pod względem poziomu ładu społecznego.....	118
Tabela 4.2.5. Analiza wariancji dla poziomu środków PROW 2014-2020 pozyskanych w ramach badanych działań ze względu na poziom ładu społecznego.....	118
Tabela 4.3.1. Poziom środków PROW 2014-2020 pozyskanych w ramach badanych działań na ład środowiskowy.....	121
Tabela 4.3.2. Poziom środków PROW 2014-2020 pozyskanych w ramach badanych działań na ład środowiskowy ze względu na lokalizację.....	122
Tabela 4.3.3. Analiza wariancji dla poziomu środków PROW 2014-2020 pozyskanych w ramach badanych działań ze względu na lokalizację.....	123
Tabela 4.3.4. Poziom środków PROW 2014-2020 pozyskanych w ramach badanych działań względem poziomu ładu środowiskowego.....	123
Tabela 4.3.5. Analiza wariancji dla poziomu środków PROW 2014-2020 pozyskanych w ramach badanych działań ze względu na poziom ładu środowiskowego.....	123

# Spis rysunków

Rysunek 1.2.1. Schemat postępowania badawczego.....	13
Rysunek 2.1.1. Operacjonalizacja podejścia terytorialnego wobec obszarów wiejskich w Polsce.....	26
Rysunek 3.1.1. Liczba podmiotów gospodarczych zarejestrowanych w REGON na 1000 osób w wieku produkcyjnym .....	32
Rysunek 3.1.2. Dochody własne budżetu gminy na 1 mieszkańca (w zł), średnia za lata 2017-2019 .....	33
Rysunek 3.1.3. Dochody budżetu z udziału w podatku PIT i CIT (w %), średnia za lata 2017-2019 .....	35
Rysunek 3.1.4. Udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach budżetowych ogółem (w %), średnia za lata 2017-2019 .....	36
Rysunek 3.1.5. Wydatki na transport budżetu gminy w przeliczeniu na 1 mieszkańca (w zł), średnia za lata 2017-2019 .....	38
Rysunek 3.1.6. Liczba osób bezrobotnych na 100 osób w wieku produkcyjnym w 2019 r. ....	39
Rysunek 3.1.7. Suma pozyskanych środków z Unii Europejskiej w budżetach gmin w przeliczeniu na 1 mieszkańca (w zł), średnia za lata 2017-2019.....	41
Rysunek 3.1.8. Poziom ładu gospodarczego wg klas na obszarach wiejskich Polski w 2019 r.....	43
Rysunek 3.2.1. Wskaźnik feminizacji ludności w wieku 20-35 lat .....	49
Rysunek 3.2.2. Wartość wskaźnika relacji dzieci-starzy .....	50
Rysunek 3.2.3. Wartość wskaźnika przyrostu naturalnego na 1000 mieszkańców.....	51
Rysunek 3.2.4. Wartość wskaźnika salda migracji na 1000 mieszkańców .....	53
Rysunek 3.2.5. Syntetyczny poziom sytuacji demograficznej .....	55
Rysunek 3.2.6. Frekwencja wyborcza (w %) w wyborach samorządowych w 2018 r.....	59
Rysunek 3.2.7. Udział radnych z wykształceniem średnim i wyższym (%).....	61
Rysunek 3.2.8. Liczba organizacji pozarządowych na 1000 mieszkańców .....	62
Rysunek 3.2.9. Liczba imprez kulturalnych na 1000 mieszkańców .....	63
Rysunek 3.2.10. Syntetyczny poziom aktywności lokalnej.....	64
Rysunek 3.2.11. Powierzchnia mieszkalna przypadająca na 1 mieszkańca (m <sup>2</sup> ) .....	67
Rysunek 3.2.12. Wydatki budżetu gminy (w zł) na pomoc społeczną na 1 mieszkańca .....	69
Rysunek 3.2.13. Wydatki budżetu gminy na kulturę i sztukę (w zł) na 1 mieszkańca.....	70
Rysunek 3.2.14. Wydatki budżetu gminy na kulturę fizyczną i sport na 1 mieszkańca (w zł).....	71
Rysunek 3.2.15. Syntetyczny poziom warunków życia .....	72
Rysunek 3.2.16. Klasy ładu społecznego .....	78



Rysunek 3.3.1. Udział trwałych użytków zielonych w użytkach rolnych (%).....	81
Rysunek 3.3.2. Lesistość (%).....	82
Rysunek 3.3.3. Udział obszarów prawnie chronionych w powierzchni ogółem (%).....	83
Rysunek 3.3.4. Turystycy korzystający z noclegów na 1000 mieszkańców.....	84
Rysunek 3.3.5. Powierzchnia dzikich wysypisk na 100 km <sup>2</sup> powierzchni.....	86
Rysunek 3.3.6. Zużycie wody w gospodarstwach domowych ogółem na 1 mieszkańca (m <sup>3</sup> ).....	87
Rysunek 3.3.7. Odpady ogółem na 1 mieszkańca (kg).....	88
Rysunek 3.3.8. Syntetyczny poziom walorów środowiskowych.....	89
Rysunek 3.3.9. Udział korzystających z sieci wodociągowej w ogóle mieszkańców (%).....	92
Rysunek 3.3.10. Udział korzystających z oczyszczalni ścieków w ogóle mieszkańców (%).....	93
Rysunek 3.3.11. Udział wydatków inwestycyjnych działu 90001 w wydatkach inwestycyjnych (%).....	95
Rysunek 3.3.12. Wydatki inwestycyjne działu 90001 na 1 mieszkańca.....	96
Rysunek 3.3.13. Poziom syntetyczny infrastruktury ochrony środowiska.....	97
Rysunek 3.3.14. Klasy ładu środowiskowego.....	102
Rysunek 4.1.1. Liczba zrealizowanych projektów wspierających ład gospodarczy na 10 tys. mieszkańców.....	110
Rysunek 4.2.1. Liczba projektów wspierających ład społeczny na 10 tys. mieszkańców.....	115
Rysunek 4.3.1. Liczba projektów wspierających ład środowiskowy na 10 tys. mieszkańców.....	120

# OCENA ODDZIAŁYWANIA WYBRANYCH DZIAŁAŃ PROW 2014-2020 NA ZRÓWNOWAŻONY ROZWÓJ OBSZARÓW WIEJSKICH POLSKI

Analiza regionalna – II etap badań

Książka jest odpowiedzią na potrzebę pogłębionej analizy zjawisk i procesów społeczno-gospodarczych oddziałujących na rozwój obszarów wiejskich, przede wszystkim określenia wpływu instrumentów PROW 2014-2020 na zrównoważony rozwój obszarów wiejskich. Badania stanowią próbę dążenia do lepszego zrozumienia uwarunkowań rozwoju obszarów wiejskich, których różnorodność i umiejętność rozpoznania jest istotna dla wdrażania idei zrównoważonego rozwoju. W konsekwencji ma prowadzić do lepszego dopasowania polityki rolnej do różnorodności tych obszarów i wypełnienia istniejącej luki informacyjnej.

Autorka stworzyła oryginalny metodycznie sposób podejścia do badanego zagadnienia, identyfikując, porządkując i systematyzując z sukcesem w jednej, kompleksowej analizie porównawczej, czynniki wpływające na rozwój zrównoważony w obszarach gospodarczym, społecznym i środowiskowym.

*dr hab. Marek Wigier, prof. IERiGŻ PIB, fragment recenzji*

Recenzowaną ekspertyzę oceniam jako niezmiernie wartościową pozycję. Uwagę zwraca ogromna pracochłonność przeprowadzonych analiz, jak i wielostronne ujęcie ładu gospodarczego, społecznego i środowiskowego. Niezaprzeczalnym walorem ekspertyzy jest możliwość dokonania porównań na poziomie gmin dla całej Polski. Administracja rządowa, jak i lokalne samorządy mogą wykorzystać zawarte analizy i wnioski do podjęcia nie tylko diagnozy sytuacji na szczeblu lokalnym, ale także stanowić, instrument do wzmocnienia procesu planowania czy projektowania zadań rozwoju.

*dr hab. Aleksander Grzelak, prof. UEP, fragment recenzji*

CEDEWU.PL

+48 (22) 396 15 00  
zamawiam@cedewu.pl

ISBN 978-83-8102-524-9

